

지방자치단체 사회복지수요 전망과 재원확충방안

Forecasting Local Social Welfare Demand and Suggesting Local
Revenue Expansion

2015. 12.

연구진

서정섭 (선임연구위원)

이희재 (수석연구원)

지방자치단체 사회복지수요 전망과 재원확충방안

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-416-6

서 문



우리 경제는 저성장의 기조가 이어지고 있습니다. 지방의 자체수입 증가는 정체되어 있으며, 지방교부세 등의 중앙이전수입도 크게 증가하지 않고 있습니다. 이러한 상황에서 지방의 사회복지비 증가는 지방재정부담의 한계에 이르게 하고 있습니다.

지방자치단체의 사회복지비는 2008년 19.9%에서 2014년 24.5%로 증가하여 지방세출의 약 4분의 1을 점하고 있습니다. 우리나라 중앙과 지방의 사회복지비지출은 2014년 기준으로 GDP 대비 10.4%로 OECD 국가 중 최하위에 있지만, 2009년 이후 사회복지비지출의 증가속도는 가장 빠르게 성장하고 있으며 향후 지속적으로 증가될 전망입니다.

현재 지방의 대규모 사회복지수요는 정부의 기초생활보장제도, 노인복지제도, 영유아보육지원제도, 장애인지원제도 등의 사회복지정책의 확대·강화에 따라 발생하고 있습니다.

본 연구에서는 사회복지제도의 지원 대상이 되는 수혜자를 예측하여 지방재정수요를 전망하고 향후 지방세입을 예측하는 방식으로 지방자치단체의 사회복지수요 및 세입을 추계하여 향후 지방재정의 지속가능성을 분석하였습니다. 이를 기초로 지방자치단체의 사회복지수요 증가에 대응한 재원확충을 위하여 중앙정부의 재정이전 방향과 지방자치단체 재정운영의 방향을 모색해 보았습니다.

본 연구가 지방정부의 사회복지수요 증가에 대비한 중앙정부의 지방재정 정책과 지방자치단체의 재정운영에 유익하게 활용되기를 바랍니다.

끝으로, 과제를 수행한 연구진의 노고에 감사드리며 연구수행과정에 유익한 자문을 해주신 학계 전문가 여러분께 감사드립니다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 하 혜 수

요 약



우리나라 중앙과 지방의 사회복지비지출은 2014년 기준으로 GDP 대비 10.4%로 OECD 국가 중 최하위에 있다. 하지만 2009년 이후 사회복지비지출의 증가속도는 가장 높으며 향후 지속적으로 증가될 전망이다.

지방자치단체의 사회복지비는 2008년 19.9%에서 2014년 24.5%로 증가하여 지방 세출의 약 4분의 1을 점하고 있다. 지방의 일반재원 증가는 정체되어 있으나 사회복지서비스에 대한 지방비 부담은 지속적으로 증가되어 지방비 부담을 충당할 수 없거나, 사회복지서비스 제공을 위해 다른 사업을 추진할 수 없는 경우가 발생하고 있다.

본 연구에서는 지방의 사회복지수요 및 세입을 전망하여 향후 재정의 지속가능성을 분석하고, 지방의 사회복지수요 증가에 대비한 중앙의 재정이전 방향과 지방자치단체 재정운영의 방향을 모색해 보았다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2014년 하반기부터 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장, 사회복지인력 충원 등 주요 복지제도의 변경으로 인하여 지방자치단체의 추가적인 재정 부담이 요구되고 있으며, 향후 재원부담 규모가 급증될 전망이다.

둘째, 지방의 경우 2009년 경제위기 대응, 2013년 영유아보육료 지원 확대, 2014년 하반기부터의 기초연금 시행 등으로 사회복지지출이 크게 증가하였다. 2008년 이후 사회복지비지출 비중이 가장 높게 증가한 유형은 자치구로 16.4%p 증가하였으며, 특·광역시 및 시의 경우도 10%p 이상 증가하였다.

셋째, 지방의 일반재원(지방세+지방교부세) 증가율과 국고보조사업의 지방비부담 증가율을 비교해 본 결과 2007년 이후 일반재원 증가율은 정체되어 있는 반면 국고보조사업의 지방비부담 증가율은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 전국적으로 지방의 사회복지재정 수요는 2015년 44조원에서 2025년 적게는 59조 원에서 많게는 70조 원으로 약 15조 원에서 26조 원까지 증가할 것으로 예측

된다. 가장 낙관적인 시나리오 1(많은 세입, 적은 사회복지비 지출)의 경우, 군 유형에서는 사회복지 재원 공급여력이 수요를 초과할 것으로 전망되고 있으며, 시 유형과 자치구 유형에서도 2020년 이후에는 사회복지 재원 공급여력이 수요를 초과할 것으로 전망된다. 그러나 이전 재원이 꾸준히 증가하지 않는 경우에는 2019년 이후에 모든 자치단체의 재원 공급여력이 부족할 것으로 전망된다. 가장 비관적인 시나리오 3(적은 세입, 많은 사회복지비 지출)의 경우, 사회복지재정과 관련하여 다른 기초자치단체 유형에 비해 여유가 있는 군 유형마저도 2016년 이후에는 재원 공급여력이 부족한 것으로 나타나고 있다. 특히, 자치구 유형에서의 재원 공급여력 부족은 17조 원에 달할 것으로 전망되어 10년 후에 보수적 세입 증가만으로는 수요의 50%도 채 감당 못하는 것으로 나타나고 있어 대책 마련이 시급하다.

현재 지방자치단체는 증가되는 사회복지수요를 감당하기 어려운 세입구조를 가지고 있다. 지방자치단체의 사회복지수요와 세입여력을 분석해 본 결과 향후 재원 부족의 발생 가능성이 있고 그 규모도 커 다음과 같은 정책방안이 모색되어야 한다.

첫째, 중앙과 지방간 사회복지재정의 부담관계를 재설정해야 한다. 그동안 지방으로의 사회복지재정은 ‘재원지원 없는 위임명령(unfunded mandates)’이나 ‘미적정 수준의 위임명령(underfunded mandates)’이 발생하여 지방의 재원부족이 발생하고 있다. 지방자치단체의 재정보전 방법으로 자체재원 확충 및 지방재정조정제도를 통한 재원확충이 모색되어 재정관계가 재설정되어야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 자주재원 확충방안으로 지방소비세율의 인상, 지방복지세의 신설 등을 검토해야 한다. 2015년 기준으로 지방소비세율 1% 인상할 때, 지방재원 순증효과는 약 4,754억 원이며, 2% 인상 시 9,057억 원이다. 지방복지세는 여러 세원에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지 분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 방안을 검토할 필요가 있다.

셋째, 지방재정조정제도 개선을 통해 지방의 사회복지재원을 확충할 수 있으며, 방법으로는 지방교부세 법정률 인상, 사회복지 국고보조사업의 국고보조를 인상, 자치구 재원부족 타개를 위한 조정교부금 규모의 확대 등을 들 수 있다. 지방교부세율

의 인상은 앞서 제기한 지방소비세율 인상과 연계하여 과부족이 없는 수준으로 단계적으로 지방교부세의 법정비율을 인상해 줄 필요가 있다. 사회복지 국고보조사업의 경우 저출산 고령화 대책 관련 사업과 국민기본권 관련 사업의 사회복지비 국고부담률을 인상할 필요가 있다. 자치구의 경우 재원부족이 심각하여 조정교부금의 확대가 필요하며, 광역단체의 재원 잠식을 보완하기 위해 지방소비세의 인상 혹은 지방교부세 산정 시 사회복지 수요의 비중 확대가 필요하다.

넷째, 지방의 사회복지 재원확충을 위해서는 중앙과 지방 간 재정관계의 재설정도 중요하지만, 지방자치단체의 자체세입증대 노력과 불요불급한 예산의 절감 재원을 사회복지재원에 충당하는 것이 중요하다. 지방자치단체는 지방세 징수, 세원수입 징수 및 발굴, 요금현실화 등의 노력으로 재원을 추가적으로 확충할 수 있다. 또한 지방자치단체는 필요한 사회복지재원 확보를 위해 전 사업에 대한 세출구조조정이 필요하며, 이로부터 발생하는 재원을 필요한 사회복지재원으로 활용해야 한다. 세출구조조정 방식은 2016년도부터 제도적으로 도입된 재정사업평가를 적극 운용할 필요가 있다.

다섯째, 지방의 사회복지 수요 대응 재원확충 방안은 다양하게 제시할 수 있지만 재원확충 효과, 향후 환경변화를 고려한 시급성 및 방안 간의 관계를 고려하여, 그 시행은 단기 및 중장기적으로 나누어 추진해야 한다. 단기적으로는 지방소비세율 인상 및 사회복지 국고보조사업 보조율의 인상을 제시할 수 있으며, 중장기적으로는 중앙과 지방간의 사회복지 기능과 재정관계의 재설정, 지방교부세 법정율 인상, 지방복지세의 도입을 검토할 수 있다. 한편, 지방 자주재원 확충을 위한 지방세 감면을 축소, 특·광역시의 조정교부금 확대를 통한 자치구의 재정부담 경감, 지방세 및 세외수입을 통한 추가세입 확보, 세출구조조정을 통한 예산절감 등에 지방자치단체의 적극적인 노력이 필요하다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구목적과 필요성	3
제2절 연구범위와 방법	5
제2장 지방 사회복지재정의 의의와 현황분석	7
제1절 사회복지재정의 정의와 분류	9
1. 사회복지재정의 개념	9
2. 사회복지재정의 분류	10
3. 사회복지재정의 정책영역과 특성	18
제2절 사회복지정책과 사회복지지출의 현황분석	22
1. 정부 복지정책의 변화	22
2. 지방 사회복지지출의 현황 분석	29
3. 지방 사회복지지출의 증가와 영향	33
제3절 선행연구 검토	37
제3장 기초자치단체 사회복지재정 전망	41
제1절 분석 틀 및 추계 방법	43
1. 분석 틀	43
2. 추계 방법	45
제2절 주요 사회복지 수혜자 전망	53
1. 65세 이상 고령인구의 추이와 전망	53
2. 5세 미만 영유아 인구 추이와 전망	57
3. 국민기초생활수급권자의 추이와 전망	60
제3절 사회복지 재정수요 전망	63

제4장 시뮬레이션 및 정책방안 모색	69
제1절 시뮬레이션	71
1. 시나리오 구성	71
2. 시나리오 1의 추계 결과	76
3. 시나리오 3의 추계 결과	88
제2절 정책방안 모색	94
1. 중앙과 지방의 사회복지 재정관계 재설정	95
2. 지방 자주재원 확충방안	96
3. 지방재정조정제도를 통한 재원확충	98
4. 지방자치단체 자구노력	100
5. 방안별 재원확충효과와 단기·중장기적 과제 구분	101
제5장 요약 및 정책건의	103
제1절 요약	105
제2절 정책건의	107
【참고문헌】	109

표 목차



〈표 2-1〉 UN의 『정부기능분류:(COFOG)』 체계와 복지재정범위	11
〈표 2-2〉 OECD국가의 GDP 대비 사회복지지출 비중	12
〈표 2-3〉 복지재정 관련 IMF·통합재정·정부의 분류체계 비교	14
〈표 2-4〉 지방자치단체 세출예산 기능분류 체계	15
〈표 2-5〉 사회복지분야의 각 부문 및 해당업무	16
〈표 2-6〉 사회복지 정책유형과 특징	20
〈표 2-7〉 역대 정부별 주요 복지정책	24
〈표 2-8〉 주요 복지제도 도입 현황	25
〈표 2-9〉 대규모 사회복지지출 추계(사례)	28
〈표 2-10〉 사회복지 부문별 지출 증가규모 및 비중	30
〈표 2-11〉 지방자치단체 유형별 사회복지지출 비중	32
〈표 2-12〉 사회복지사업 유형별 사회복지지출 비중(2015)	32
〈표 2-13〉 정부의 사회복지지출의 추이	33
〈표 3-1〉 사회복지 수요 및 자원 여력 추정 분석 흐름도	45
〈표 3-2〉 광역자치단체 65세 이상 고령인구 추이(2008-2015)	53
〈표 3-3〉 기초자치단체 65세 이상 고령인구 추이(2008-2015)	54
〈표 3-4〉 광역자치단체별 65세 이상 고령인구 전망(2015-2025)	54
〈표 3-5〉 선형인구추정식을 활용한 고령인구 비율추정	55
〈표 3-6〉 비율추정치를 활용하여 재산출한 고령인구추정 결과	56
〈표 3-7〉 광역자치단체 5세 미만 영유아 인구 추이(2008-2015)	57
〈표 3-8〉 기초자치단체 5세 미만 영유아 인구 추이(2008-2015)	57
〈표 3-9〉 광역자치단체별 5세 미만 영유아 인구 전망(2015-2025)	58
〈표 3-10〉 선형인구추정식을 활용한 영유아 비율추정	58
〈표 3-11〉 비율추정치를 활용하여 재산출한 영유아 인구추정 결과	59
〈표 3-12〉 2013년도 국민기초생활수급권자 시군구비율	61

〈표 3-13〉 국민기초생활수급권자 전망(2015-2025)	62
〈표 3-14〉 노인 인구 전망(2015-2025)	64
〈표 3-15〉 영유아 인구 전망(2015-2025)	65
〈표 3-16〉 국민기초생활수급권자 전망(2015-2025)	66
〈표 4-1〉 시뮬레이션 시나리오	71
〈표 4-2〉 GDP 디플레이터를 활용한 최근 10년간 물가상승률	72
〈표 4-3〉 국내총생산 및 경제성장률(GDP)	74
〈표 4-4〉 노인·청소년 분야의 사회복지재정 수요 추계	76
〈표 4-5〉 보육·가족 및 여성 분야의 사회복지재정 수요 추계	77
〈표 4-6〉 기초생활보장 분야의 사회복지재정 수요 추계	78
〈표 4-7〉 지방의 사회복지재정 수요 추계(보수적 추정)	79
〈표 4-8〉 지방세입 추이(시)	80
〈표 4-9〉 지방세입 추이(군)	81
〈표 4-10〉 지방세입 추이(자치구)	81
〈표 4-11〉 지방세입 추계(시)	82
〈표 4-12〉 지방세입 추계(군)	83
〈표 4-13〉 지방세입 추계(자치구)	83
〈표 4-14〉 지방 세입추계(2015-2025)	84
〈표 4-15〉 지방세출에서 사회복지예산이 차지하는 비중	85
〈표 4-16〉 지방자치단체 사회복지예산 공급여력 추계(2015-2025)	86
〈표 4-17〉 지방자치단체 사회복지예산 과부족 추계(2015-2025)	87
〈표 4-18〉 의존재원 고정시 지방자치단체 사회복지예산 과부족 추계(2015-2025) ..	88
〈표 4-19〉 지방의 사회복지재정 수요 추계(현실적 수요)	89
〈표 4-20〉 지방 세입추계(2015-2025)	90
〈표 4-21〉 지방의 사회복지재정 공급여력 추계(보수적 공급)	91
〈표 4-22〉 현실적 수요와 보수적 공급이 결합한 시나리오의 과부족 현황	92
〈표 4-23〉 지방소비세 증가에 따른 순증효과 시나리오	96

〈표 4-24〉 지방세 감면율 축소에 따른 세수증대 시나리오 98

〈표 4-25〉 유형별 평균대비 추가세입확보 가능액 추정결과 100

〈표 4-26〉 자원확충 방안별 자원확충 효과와 단기·중장기 과제 구분 102

그림 목차



〈그림 1-1〉 연구진행 체계도	6
〈그림 2-1〉 중앙·지방의 사회복지지출 증가추이	29
〈그림 2-2〉 사회복지 부문별 지출 증가추이	31
〈그림 2-3〉 중앙·지방의 사회복지비지출의 비교	34
〈그림 2-4〉 지방비부담 증가율 대 일반재원 증가율 비교	36
〈그림 3-1〉 기초자치단체별로 재산출한 고령인구 추정 추세(2015-2040)	56
〈그림 3-2〉 기초자치단체별 영유아인구 추정 추세(2015-2040)	59
〈그림 3-3〉 국민기초생활수급권자 추이(2001-2013)	60

제1장 서론

제1절 연구목적과 필요성

제2절 연구범위와 방법



제1장 서론



제1절 연구목적과 필요성



우리 경제는 저성장의 기조가 이어지고 있다. 뿐만 아니라 급작스러운 저출산·고령화의 진행으로 잠재성장율의 하락이 가속화될 위험도 있다. 국세는 3년 연속 세수 결손이 이어지고 있다. 2012년에 2조 8,000억 원, 2013년에 8조 5,000억 원, 지난해에는 무려 10조 9,000억 원의 결손이 발생하였다. 현재 지방재정 상황은 어떠한가? 2015년 지방예산은 173.3조 원으로 일반회계 143.1조 원, 특별회계 30.2조 원이다. 이 중 중앙정부로부터 지원 받는 이전수입이 73.4조 원으로 총 수입의 42.4%를 차지하여, 지방자치단체에 따라서는 그 재정운영이 중앙정부로부터 받는 지방교부세와 보조금 수입으로 운영된다고 하여도 과언이 아니다.

이러한 상황에서 지방의 사회복지비 증가는 재정부담의 한계에 이르게 하고 있다. 올해 지방세출 173.3조 원 중 사회복지비는 25.4%인 44.1조 원이다. 사회복지비 부담과 관련하여 중앙과 지방, 교육청은 한동안 씨름해 왔고 이 상황은 앞으로도 계속될 전망이다. 2013년에 실시된 영유아보육료 지원 확대정책은 지방자치단체가 예산을 편성하지 못하는 ‘보육대란’을 유발하였으며, 다음해 국고보조율 15% 인상으로 일단락되었다.

2015년도에는 교육청에서 누리과정 예산을 편성하지 않아 또다시 보육대란이 발생했다. 누리과정 예산은 그동안 정부, 지방자치단체가 부담하여 왔으나 2015년부터 교육청도 부담하는 것으로 전환되었다. 2015년 누리과정에 필요한 예산은 3.9조 원이며, 이 중에서 1조 8,000억 원이 부족한 상황이다. 정부가 약 5,000억 원, 지방채 발행을 통해 약 1조 원을 해결하고, 교육청이 나머지 약 3,000억 원을 의무부담하기

로 하였다. 이 과정에서 교육청은 지방채 발행에 의한 누리과정 예산 조달 및 의무 부담은 교육재정위기를 심화시킬 뿐 근본 대책이 아니라고 주장한다. 이에 따라 중앙정부와 지방교육청 간의 갈등이 발생하고 있다.

2014년도 하반기부터의 기초연금 시행에 즈음하여 지방자치단체에서 ‘복지디폴트’성명서를 발표하는 일도 발생하였다. 기초연금 시행으로 지방자치단체의 추가적인 재원부담이 지난해 7,000억 원, 올해 약 1조 4,000억 원 증가하고 있다. 2014년 하반기부터 시행된 기초연금, 장애인연금 등 복지제도의 확대·변경에 따라 향후 지방자치단체의 사회복지비 부담은 더욱 증가할 것이다. 기초연금, 장애인연금, 사회복지인력 충원, 2014년 일부 사회복지사업을 포함한 26개 사업의 국고보조율 인하의 4가지 제도 변경으로 2013년 대비 지방비 추가부담이 2015년에 2.8조 원, 2016년 3.2조 원, 2017년 3.5조 원, 2018년에 4.0조 원 정도 증가될 전망이다.

지방자치단체의 사회복지비는 2008년 19.9%에서 ‘14년 24.5%로 증가하여 지방세출의 약 4분의 1을 점하고 있다. 현재 지방자치단체의 일반재원 증가는 정체되어 있으나 사회복지서비스에 대한 지방비 부담은 지속적으로 증가되는 상황에 직면해 있다. 따라서 사회복지서비스에 대한 지방비 부담을 충당할 수 없거나, 사회복지서비스 제공을 위해 다른 사업을 추진할 수 없는 경우가 발생하고 있다.

더구나 2014년 하반기부터 시행된 기초연금 등 사회복지제도의 변경에 따라 향후 지방자치단체의 사회복지비 부담은 더욱 증가할 전망으로 사전에 이로 인한 영향을 진단하여 대응 방안을 마련해야 할 것이다. 지방자치단체의 사회복지 수요는 인구구조 및 특성에 따라 다를 것이며 사회복지수요의 대상자가 많은 자치단체는 재정 부담의 한계가 더욱 심할 것이다. 이에 지방자치단체별로 사회복지 수요와 세입, 특히 자체세입을 전망하여 대응할 필요가 있다.

본 연구에서는 지방자치단체 유형별로 사회복지 수요 및 세입을 전망하여 향후 재정의 지속가능성을 분석하고, 지방의 사회복지 수요 증가에 대비한 중앙의 재정 이전 방향과 지방자치단체 재정운영의 방향을 모색해 보고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

연구내용은 1960년 이후 사회복지정책의 변화, 2008년 이후 지방의 사회복지 재정지출의 변화, 지방의 향후 10여년 정도의 사회복지 재정수요 및 세입을 전망하여 양자 간의 관계를 분석하고, 지방세와 중앙 이전재원(지방교부세 및 국고보조금 등) 비율에 대한 정책방향을 제시하고자 한다.

2014년 기초연금 시행으로 지방재정에 크게 영향을 미칠 수 있는 기초생활보장 확대, 영유아보육 지원확대 확대, 기초연금 시행, 장애인연금 시행, 복지공무원 충원 등 주요 복지정책이 진행되고 있다. 이들을 고려한 중장기 예측의 차원에서 지방재정전망이 필요하다.

이를 위해 세입, 세출 및 사회복지 수요 및 재정지출 등은 2008년-2014년간의 과거 자료를 분석하고 이에 기초하여, 2015년-2025년 향후 10년의 세입 및 재정수요 추계의 근거로 활용하였다. 세입과 사회복지 재정지출은 2015년을 기준으로 추계하였으며, 세입의 경우 지방세, 세외수입, 지방교부세, 조정교부금의 세입을 이용하였고, 사회복지 세출은 세출예산과목 상 사회복지 부분의 기초생활보장, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년의 부분을 기초로 산출하였다. 이들 3개 부문이 사회복지 지출의 80% 이상을 점유하고 있기 때문이다.¹⁾ 사회복지 수요는 65세 이상 노령인구 수, 5세 미만의 영유아 수, 국민기초생활수급권자 수를 이용하여 추정하였으며, 각각의 추정은 통계청의 인구관련 자료를 활용하여 회귀식을 구성하고 기초자치단체 단위로 재추정하였다.

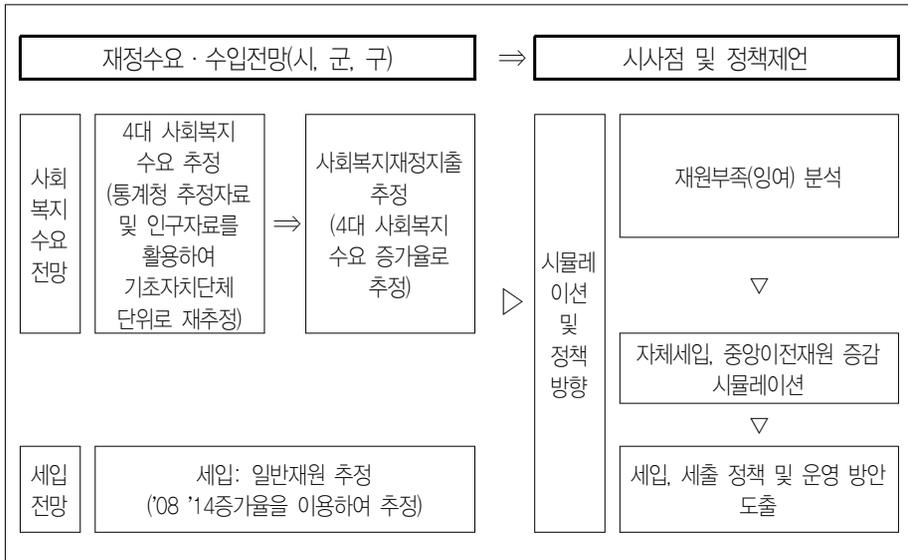
추계방법은 개별 자치단체의 추계보다는 자치단체 유형별로 추계하는 것이 정책 방향을 제시하는데 유용할 것으로 판단하여 기초자치단체인 시, 군, 자치구 유형을

1) 2015년 기준으로 사회복지 지출 총액 44.1조원 중 이들 3개 부문 지출이 35.6조 원으로 80.8%를 점하며, 이를 3개 부문과 관련이 높은 취약계층지원(5.8조원)을 더할 경우, 41.4조 원이 되어 사회복지 지출 총액의 93.9%에 이른다.

대상으로 통합하여 추계하였다.

시, 군, 자치구를 대상으로 세입증가율과 사회복지 재정수요를 추정하고, 양자의 관계에서 세입잉여와 부족을 추정하였다. 이를 바탕으로 시, 군, 자치구별 사회복지 사업의 재원부담 정도를 추정하여 중앙이전재원(지방교부세, 국고보조금)의 운영방향과 자체세입 증대(국세의 지방세 이양 포함), 지방의 세출 구조조정 및 재정운영 방향을 제시하였다.

〈그림 1-1〉 연구진행 체계도



제 2 장

지방 사회복지재정의 의의와 현황 분석

제1절 사회복지재정의 정의와 분류

제2절 사회복지정책과 사회복지지출의 현황분석

제3절 선행연구 검토



제2장 지방 사회복지재정의 의의와 현황 분석



제1절 사회복지재정의 정의와 분류²⁾

1. 사회복지재정의 개념

사회복지라는 용어가 다양하게 사용되는 것과 마찬가지로 사회복지재정의 범위 또한 다양하게 정의할 수 있다.³⁾ 사회복지재정이란 빈곤, 질병, 장애, 소득상실 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 유년에서 노년에 이르기까지 생애주기별로 상이한 복지수요에 효과적으로 대응하면서, 사회전체의 복리를 뒷받침하는 재원조달 및 지출계획이다(국회예산정책처, 2010:26). 사회복지재정은 경우에 따라 사회복지지출을 일컫기도 한다.

IMF의 통합재정통계 산출 기준의 정부지출 기능별 분류상 ‘보건’과 ‘사회보장 및 복지’ 지출이 사회복지 재정지출에 해당된다.⁴⁾ 또한 사회복지 재정지출은 OECD 기

2) 서정섭, “지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선방안”, 『지방자치선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안』, 연구보고서 2011-04(제454권), 한국지방행정연구원, 2011, pp. 154-163을 참고하여 재구성하였으며, 최신자료로 보완하였다.

3) 사회복지란 광의로 해석하면 복지적 의미를 갖는 모든 사회적 시책, 즉 교육, 의료, 소득보장, 보건·의료·위생, 주택정책 등이 포함되며 사회보장도 포섭된다. 반면 협의로는 사회복지서비스에 관한 급부를 담당하는 사회보장의 한 부분으로 생각하기도 한다. 우리나라 헌법 제34조 2항에서는 “국가는 사회보장·사회복지의 증진에 노력할 의무를 진다”로 규정하여 양자를 분리하고 있다. 한편 보건복지부 보건복지정책을 보면 사회복지와 보건을 분리하며 사회복지 정책의 범주에 사회보장정책이 포함되고 있다(보건복지부, 2010:4-6). 본 연구에서의 사회복지지를 보건을 제외한 협의로 해석하고자 한다.

4) IMF GFS(재정통계 매뉴얼, 통합재정기준)의 기능별 세출예산분류는 일반공공행정, 국방, 공공질서및안전, 교육, 보건, 사회보장및복지, 주택건설·지역사회개발, 여가·문화·종교, 연료및에너지, 광업·제조업·건설업, 교통 및 통신, 기타경제사업, 기타지출의 14개로 분류하며 모든 국가에서 통합재정기준으로 세출을 구분하는 기준이다.

준의 ‘공공사회지출’을 말한다. OECD 기준의 사회지출(total social expenditure)은 공공 사회지출(public social expenditure), 민간법정사회지출(private compulsive social expenditure)과 민간임의사회지출(private voluntary social expenditure)로 분류한다. 공공 사회지출은 사회복지 관련 정부의 재정지출과 노령연금, 건강보장, 실업급여 등 사회 보험급여이며, 민간법정지출은 고용관련 기업 법정급여로 법정퇴직금(기업연금), 질병 유급급여, 산전후휴가급여 등이고, 민간임의지출은 민간단체의 공동모금, 종교계의 사회복지 참여, 기업의 자발적 복지 등이다(고경환, 2011:1).

2. 사회복지재정의 분류

가. IMF·OECD의 사회복지재정의 분류

IMF와 OECD의 정부 세출예산 분류와 사회복지 재정지출통계는 ‘UN의 정부기능 분류(UN-COFOG : classification of the function of government)’ 체계를 준수하고 있다. UN의 COFOG는 정부 기능을 분류한 것으로 복지재정에 대한 정의는 없지만, IMF의 GFS 매뉴얼에서는 복지재정지출에 따른 구체적 정의는 다음과 같이 기술하고 있다. 보건(Health) 지출은 개인적 차원(individual persons)의 서비스제공을 위한 지출과 집합적 차원(collective basis)의 서비스 제공을 위한 지출로 구분하며, 전자는 국민 개개인에게 제공되는 보건의료서비스에 대한 지출로 입원, 외래, 공공보건 등 <표 2-1>의 07.1~07.4 그룹이고, 후자는 보건의료정책 수행 및 행정 관련 제반 지출, 보건의료 연구개발 지출 등 07.5~07.6으로 정의하고 있다(IMF, 2008:97-101). 반면 사회복지(Social Protection)는 개인·가구적 차원으로 제공하는 서비스지출 및 이전소득(transfers) 지출과 집합적 차원의 복지서비스 지출로 구분하고 있으며, 전자는 <표 2-1>의 10.1~10.7 그룹이고 후자는 10.8~10.9로 분류하고 있다(IMF, 2008:106-110)⁵⁾. 한편 ‘사회복지’에 속하는 ‘Housing’은 자산조사에 근거를 둔 저소득층 지원 사업으로 ‘주택및지역사회개발’의 ‘Housing(주택건설)’과는 다른 것이다.

IMF-GFS(정부재정통계)에서는 복지재정지출의 통계를 UN의 세출예산의 기능별 분류에서 보건지출(Health, 707과목)과 사회복지지출(Social Protection, 710과목)을 합산한 것으로 한다.⁶⁾

〈표 2-1〉 UN의 『정부기능분류:(COFOG)』 체계와 복지재정범위

01 일반공공행정(General public services)	07 보건(Health)
02 국방(Defence)	07.1 의료제품, 기기및장비 (Medical products, appliances, and equipment) 07.2 외래환자서비스(Outpatient services) 07.3 병원서비스(Hospital services) 07.4 공중보건서비스(Public health services) 07.5 R&D 지원(R&D health) 07.6 보건 정책(Health n.e.c.)
03 공공질서및안전(Public order and safety)	
04 경제업무(Economic affairs)	
05 환경보호(Environmental protection)	08 여가, 문화 및 종교 (Recreation, culture and religion)
06 주택및지역사회개발 (Housing and community amenities) - 주택공급(Housing development) - 지역사회개발(Community development) - 상수도(Water supply) - 도로조명·유지보수(Street lighting) - R&D지원(Housing and community amenities) - 주택및지역사회시설 정책(Housing and community amenities n.e.c.)	09 교육(Education)
	10 사회복지(Social protection)
	10.1 질병·상해와 장애(Sickness and disability) 10.2 노년층지원(Old age) 10.3 보훈(Survivors) 10.4 육아및자녀부양(Family and children) 10.5 실업대책(Unemployment) 10.6 저소득층 주거안정(Housing) 10.7 사회적약자·취약층(Social exclusion n.e.c.) 10.8 R&D 지원(R&D social protection) 10.9 사회복지 정책(social protection n.e.c.)

주 : R&D=Research and development, n.e.c.=not elsewhere development

자료 : UN, COFOG:Classification of the Functions of Government, 홈페이지 참조
(<http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regcst.asp?Cl=4>)

5) IMF는 유엔의 CO-FOG를 준용하지만 분류코드는 앞에 “7”을 붙여 보건은 707, 사회복지지는 710으로 하고 지출의 분류단계를 3단계로 세분화하고 있다. 예를 들면, 710(사회복지) - 7101(질병·상해와 장애) - 71011(질병·상해), 71012(장애)로 지출을 분류하고 있다.

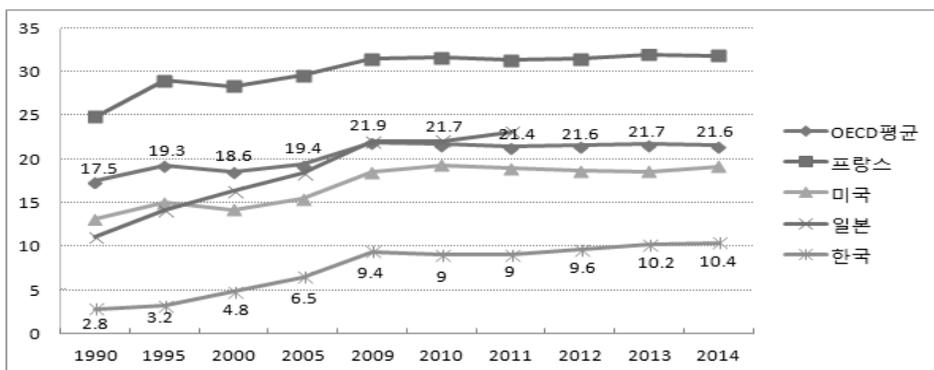
6) 1996년 EU 통계국의 EU통합사회복지통계시스템(European System of integrated Social Protection Statistics (ESSPROS))에서는 사회복지에 보건(health care)을 포함시키고 있으나 UN이나 IMF의 GFS시스템은 보건을 사회복지와 구별하여 분류하고 있다(IMF, 2008:107).

OECD국가의 공공사회복지지출을 GDP 대비 비중으로 보면 2014년 기준으로 최소 10.4%(한국)~최대 31.9%(프랑스)이며, OECD 국가의 평균은 21.6%이다. 1990년 이후 사회복지지출은 많은 국가에서 2009년까지 가파르게 증가하다가 2010년 이후 증가추세가 둔화되고 있다. 한국의 경우 OECD 국가 중 GDP 대비 공공사회복지지출의 비중이 가장 낮은 수준에 있으나, 1990년 이후 2009년까지 가장 가파르게 증가하여 왔으며 이후 다소 정체 되었다가 2012년 이후 소폭 증가하고 있다. 2009년 이후 전 세계적인 경기둔화로 공공사회복지지출도 둔화된 실정이다.

〈표 2-2〉 OECD국가의 GDP 대비 사회복지지출 비중

(단위: %)

	1990	1995	2000	2005	2009	2010	2011	2012	2013	2014
OECD	17.5	19.3	18.6	19.4	21.9	21.7	21.4	21.6	21.7	21.6
프랑스	24.9	29	28.4	29.6	31.5	31.7	31.4	31.5	32	31.9
미국	13.1	15	14.2	15.5	18.5	19.3	19	18.7	18.6	19.2
일본	11.1	14.1	16.3	18.4	22	22.1	23.1	-	-	-
한국	2.8	3.2	4.8	6.5	9.4	9	9	9.6	10.2	10.4



주: 2012년 이후는 예산 비중임

자료: [http://stats.OECD.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG\(2015,11,14\)](http://stats.OECD.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG(2015,11,14))

본 연구에서 사용하는 복지재정 또는 사회복지지출은 UN의 정부기능별 세출분류 및 IMF-GFS의 정부재정통계의 ‘사회복지지출’의 범위로 한정한다. 다만 복지재정의 논의 과정에서 보건지출을 포함하는 경우도 있다.

나. 우리나라 중앙정부 사회복지재정 분류

우리나라 중앙정부의 복지재정은 세출의 기능별 분류에서 찾아볼 수 있다. 먼저, 통합재정의 경우 IMF의 GFS 매뉴얼의 기준을 준수하여 정부 세출은 14개 기능으로 분류되고 있는데 여기서 “5. 보건과 6. 사회보장 및 복지”가 복지재정에 해당한다. 보건 분야는 병원, 진료소, 공중보건, 의료기기, 보건용 연구개발, 기타보건행정의 6개 부분으로 구분하여 IMF 기준과 동일하게 구분하고 있으나, 사회보장 및 복지는 사회보장, 사회복지, 기타사회보장 및 복지의 3개 부분으로 구분하여 IMF 기준보다 세분화되지 못하고 있다⁷⁾.

반면, 일반회계 등의 정부세출예산 기능별 분류체계에서는 16개 분야로 나누어지는데 이중 “080. 사회복지와 090. 보건”이 복지재정에 해당한다. 사회복지 분야는 다 시 기초생활보장, 노인·청소년, 취약계층지원, 보육·여성·가족, 연금, 노동, 보훈, 주택, 일반복지의 6개 부분으로, 보건 분야는 건강보험지원, 보건의료, 식품의약품안전의 3개 부분으로 분류되고 있다. 여기서는 IMF의 세출예산분류 기준에 따라 세출에서 보건과 사회복지를 구분하고는 있으나 사회복지 부분의 경우 IMF의 GFS 분류체계를 준수하고 있다.

IMF 통계에 따르면 우리나라 복지재정지출은 사회복지 분야와 보건 분야를 합산하며, 건강보험과 노인요양보험(이상 보건지출)은 국고지원 및 부담액만 포함되고 의료급여는 사회복지로 분류되어 복지재정 총지출 및 보건지출이 축소되고 사회복지지출이 과대계상 되는 문제점이 있다고 한다(국회예산정책처, 2010:47). 건강보험

7) 우리나라의 통합재정수지는 1979년도부터 집계하는데, 이 당시 복지재정에 대한 관심과 세분화가 이루어지지 못한 결과로 추측된다.

과 장기요양보험은 정부재정 외로 운영하며, 국고지원액만 보건지출에 해당하며, 기초생활대상자의 의료급여는 사회복지로 분류하고 있다.

IMF의 GFS, 한국통합재정수지, 정부예산의 기능별 세출분류체계를 보면, 우리나라의 경우 통합재정수지에서는 보건 분야가 IMF 분류기준을 준수하고 있으며, 정부예산에서는 사회복지 분야가 IMF 분류기준을 준수하고 있다.

〈표 2-3〉 복지재정 관련 IMF·통합재정·정부의 분류체계 비교

IMF의 GFS 분류체계	한국통합재정수지 분류체계	정부 세출예산분류체계
707 보건(Health)	5. 보건	090. 보건
7071 의료제품, 기기및장비	5.1 병원	091 보건의료
7072 외래환자서비스	5.2 진료소	092 건강보험*
7073 병원서비스	5.3 공중보건	093 식품의약품안전
7074 공중보건서비스	5.4 의료기기	
7075 보건 R&D	5.5 보건용연구개발	
7076 보건 정책	5.6 기타보건행정	
10 사회복지(Social protection)	6. 사회보장및복지	080 사회복지
10.1 질병·상해와 장애	6.1 사회보장	081 기초생활보장**
10.2 노년층지원	6.2 사회복지	082 취약계층지원
10.3 보훈	6.3 기타사회보장및복지	083 공적연금
10.4 육아및자녀부양		084 보육·가족및여성
10.5 실업대책		085 노인·청소년
10.6 저소득층 주거안정		086 노동
10.7 사회적약자·취약층		087 보훈
10.8 사회복지 R&D		088 주택
10.9 사회복지 정책		089 사회복지일반

주 : *우리나라는 건강보험과 노인장기요양보험을 정부재정 외로 운용하여, 동 지출이 정부총지출과 보건지출에 전액 포함되지 않음. **정부의 재정통계시스템인 디지털예산회계시스템(d-Brain)은 기초생활대상자에 대한 의료급여비지출을 보건분야가 아니라 사회복지 분야로 분류하고 있음(국회예산정책처, 2010: 47)

자료 : 2013회계년도 한국통합재정수지(2015)와 정부세출예산(2015)의 '분야-부문 분류체계 및 코드 설정'에 근거하여 정리함

다. 지방자치단체의 사회복지재정 분류와 관련업무

지방자치단체의 복지재정은 2008년도 이후의 기능별 세출예산분류 체계에 따르면 중앙정부 복지재정(세출예산분류 기준)에 해당하는 12개 부문(보건 3개 부문, 사

회복지 9개 부문) 중 보건부문의 건강보험과 사회복지부문의 공적연금을 제외한 보건의료, 식품의약품안전(보건 2개 부문)과 기초생활보장, 노인·청소년, 취약계층지원, 보육·여성·가족, 노동, 보훈, 주택, 일반사회복지(사회복지 8개 부문)의 10개 부문이 해당한다.

지방자치단체의 복지재정은 1991-1995 동안은 ‘사회복지비’로 보건과 복지가 포함되어 있었으며, 1996-2007 동안은 ‘사회개발비’ 속에 교육·문화·생활환경개선 등과 함께 포함되어 있었다. 이 중 보건 이외의 사회복지비는 사회보장부문이 해당되는 지출로 일반사회복지, 생활보호, 가정복지의 3개의 영역으로 구분되었다. 2008년도부터 지방자치단체에 사업예산제도가 도입되면서 중앙정부의 분류체계와 동일하게 보건 분야와 사회복지 분야로 구분되고 각각 중앙정부의 분류체계를 따르게 되었다.

〈표 2-4〉 지방자치단체 세출예산 기능분류 체계

1991-1995년도		1996-2007년도	2008년도 현재
1000 의회비 2000 일반행정비		1000 일반행정비	010 일반공공행정 020 공공질서 및 안전 050 교육 060 문화 및 관광 070 환경보호 080 사회복지
3000 사회복지비 3100 복지사업 3200 보건위생 3300 환경녹지	3000 사회복지비 3100 복지사업 3200 보건위생 3300 공원녹지 3400 청소사업	2000 사회개발비 2100 교육및문화비 2200 보건및생활환경개선비 2300 사회보장비 2400 주택및지역사회개발비	081 기초생활보장 082 취약계층지원 084 보육·가족 및 여성 085 노인·청소년 086 노동 087 보훈 088 주택 089 사회복지 일반 090 보건 091 보건의료 093 식품의약품안전
4000 산업경제비 5000 지역개발비 6000 문화및체육비		3000 경제개발비	100 농림해양수산 110 산업·중소기업 120 수송 및 교통 140 국토 및 지역개발 150 과학기술
4000 민방위비		4000 민방위비	160 예비비
5000 지원 및 기타경비		5000 지원 및 기타경비	900 기타

주: * '94-'95년간 사회복지비는 복지사업, 보건위생, 공원녹지, 청소사업으로 분류되었음

지방자치단체의 복지재정 분야 중 보건 분야를 제외한 사회복지분야의 정책대상은 ① 국민기초생활보장제도와 관련된 기초생활보장, ② 취약계층·장애인·부랑인 등의 취약계층 지원, ③ 보육지원·여성복지·가족문화 등의 보육·가족 및 여성, ④ 노인생활안정·청소년 육성과 관련된 노인·청소년, ⑤ 근로자지원·고용안정·직업훈련 등의 노동, ⑥ 국가유공자 등의 지원과 사업의 보호, ⑦ 저소득층 주거안정의 주택, ⑧ 기타 사회복지의 8개 부문으로 분류되어 있다. 각 부문별 주요 업무와 정책은 <표 2-5>와 같다.

〈표 2-5〉 사회복지분야의 각 부문 및 해당업무

부문	해당업무	정책유형
기초생활보장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주민 최저 생계 및 기초생활 보장을 위한 업무 ■ 기초생활급여, 교육급여, 의료급여 ■ 자활지원, 기초보장지원 등 ※ 제외: 지방공공근로사업(노동)으로 분류	국민기초생활보장 저소득층 생활안정 지원
취약계층 지원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 장애인·아동 등 취약계층의 보호 및 복지증진을 위한 업무 ■ 사회복지 종합지원 정책 ■ 장애인·불우아동 등 사회복지(시설물설치 포함) ■ 복지회관운영(읍면동에서 운영하는 복지회관은 제외(일반행정)) ■ 사회복지 기반조성, 사회복지 지원정책 ■ 사회복지 사업평가 등 ■ 지역사회복지 ■ 노숙자보호, 부랑인시설보호, 의사상자 및 재해구호 ※ 제외: 읍·면·동에서 운영하는 복지회관(일반행정)으로 분류	취약계층 아동 보호 장애인 복지 증진 부랑인 보호 및 지원
보육·가족및 여성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 여성정책의 기획·종합, 가정폭력·성폭력 방지 및 피해자보호, 윤락행위 방지, 양성평등 및 여성능력개발, 아동·보육 관련 업무 ■ 여성복지(시설물설치 포함) ■ 가정폭력·성폭력상담소 ■ 여성단체 지원 등 ■ 남녀차별금지, 여성인력 양성 등 여성의 권익증진 ■ 보육인프라 구축, 보육시설 운용, 보육료 지원 ■ 가족윤리교육, 가족계획, 가정의례 등 가족문화 ■ 모·부자 복지 등 	보육·가족 지원 여성 복지 증진

부문	해당업무	정책유형
노인· 청소년	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노령에 따른 제반 위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무 ■ 청소년 육성·보호·활동지원을 위한 업무 ■ 노인 생활안정, 노인 의료보장, 노인 일자리 지원 ■ 노인 등 사회복지 ■ 노인복지관운영, 장묘사업(묘지공원 조성 포함) 등 ■ 청소년 육성, 청소년 활동 지원, 청소년 보호 ■ 기타 청소년 관련 지원 	노인 복지 증진 청소년 보호 및 육성
노동	<ul style="list-style-type: none"> ■ 근로조건의 기준, 노사관계의 조정, 산업안전 보건, 근로자의 복지후생, 고용정책 및 고용보험, 직업능력개발훈련, 기타 노동에 관한 업무 ■ 근로자지원 등 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
보훈	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가유공자와 그 유족에 대한 보훈, 제대군인의 지원 및 군인보험 등 법령이 정하는 보훈에 관한 업무 ■ 보훈행정, 보훈의료복지 ■ 국가유공자단체사업운영, 국가유공자 복지사업 ■ 국가유공자 대부지원, 국가유공자 등 위로·위문 ■ 참전유공자지원사업, 제대군인 대부지원, 군인보험 ■ 5.18민주유공자 대부지원, 숭모사업, 묘소단장사업 ■ 독립운동 관련 문헌발간 등 편찬사업 ■ 기타 보훈정책 수립 및 시행 업무 	국가 보훈 관리 및 지원
주택	<ul style="list-style-type: none"> ■ 임대주택건설, 수요자용자지원 ■ 저소득영세민 전세자금, 주택개량 ■ 서민주택구입 및 전세자금·매입임대 ■ 재개발이주자 전세자금, 주택관련 금융지원 	주거 환경 개선 서민 주거 안정
사회복지일반	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기초생활보장(081)부터 주택(088)까지 속하지 않는 사항 	

자료 : 행정자치부, 2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운영계획 수립기준(2014. 7), pp.83-85

3. 사회복지재정의 정책영역과 특성

가. 사회복지재정의 정책영역

복지재정의 정책영역은 대략 3가지 유형으로 분류하고 있다(국회예산정책처, 2010:26-28; 이재원, 2011:7-9). 유형은 첫째로 공적연금, 고용보험, 산재보험 및 건강보험 지원 등의 사회보험제도운영(social insurance), 둘째로 국민기초생활보장, 기초노령연금, 장애인연금 등의 빈곤층과 사회적 약자를 위한 지원, 보훈 관련 각종 수당 등의 공적 부조(public assistance), 셋째로 보육, 돌봄 및 직업훈련 등의 사회서비스(social services)로 구분되고 있다.

복지재정의 정책영역은 사회안전망의 개념에 비추어 1~3차 안전망으로 분류되는 경우가 있다(국회예산정책처, 2010:27-28). 1차 안전망은 각종 사회보험제도를 포괄하는 영역으로 전 국민을 대상으로 하며 가입자의 기여(보험료 부과)를 토대로 재원을 조달하여 사회적 위험이 발생하였을 때 급여가 제공된다. 2차 안전망은 부담능력이 없어서 1차 안전망에서 제외되는 최저생계비 이하의 빈곤층을 대상으로 기초생활보장제도가 적용되며 이는 공적 부조에 해당하여 국세수입을 재원으로 예산이 운영된다. 3차 안전망은 근로여건이 취약하거나 기초생활 수급요건 부적격 등으로 1, 2차 안전망의 사각지대에 빠진 계층에 대해서 일시적으로 긴급 복지사업 등이 제공되는 영역이다.⁸⁾ 한편, 보육, 일자리대책, 돌봄서비스, 직업 훈련 등 예산과 기금으로 운영되는 각종 사회서비스는 광의의 3차 안전망으로 분류되기도 한다.

한편 복지재정의 정책체계를 국민연금, 건강보험 등과 같이 전국민을 대상으로 하는 기본적인 복지정책(I 유형), 사회안전망(II 유형), 사회기반투자 관련 복지서비

8) 3차 안전망은 대상은 1차 안전망이 사회보험제도의 적용에서 배제되고, 자격기준 상 2차 안전망이 공적부조 수급권자도 아닌 근로빈곤계층(working poor)으로, 소득이 생계비에 미치지 못하거나 질병, 실직 등의 위기에 직면했을 때 적절한 사회적 지원이 없으면 국가의 부조대상으로 추락하여 지속적인 재정부담을 발생시킬 수 있다. 국정의 핵심과제인 '서민을 위한 정책수행'의 우선 영역이 이 범주의 '일하는 빈곤층'이라고 한다(국회 예산정책처, 2010:28)

스(Ⅲ유형)⁹⁾의 3가지의 체계로 분류하여 접근하는 경우도 있다(이재원, 2011:7-10). 여기서 이들 정책이 동시에 추진되고 있어 복지재정지출을 한 분야의 논리로 접근하는 데는 한계가 있기 때문에 3가지 유형의 정책을 구분하여 정부 간 재정관계를 구분하여 제시하고 있다. I 유형의 복지정책은 조세보다는 개인소득에 따라 차등적으로 분담하는 국민부담금을 재원으로 중앙정부가 직접 전국단위의 집행체계를 구축하고, II유형과 III유형은 지방자치단체를 일선행정기관으로 설정하고 국고보조금을 통해 정부간 재정관계로 운영할 필요가 있다고 한다. 그 중 II유형은 국가표준적인 복지서비스 정책이 추진되고 개별 매칭 보조방식이 필요하며, III유형은 국가표준보다는 지방의 다양성을 인정하는 재정관계가 필요하다고 제시하고 있다. 한편 II유형의 경우 전국적으로 표준화된 사회복지 서비스가 제공되어야 하는 것이 원칙이며, 사회안전망 프로그램들이 지방자치단체의 재정력 때문에 필요한 서비스가 제공되지 못하거나 복지시설을 중심으로 한 공급자 방식으로 운영되어 관련 시설이 없는 지방자치단체에서는 복지서비스가 제공되지 못하는 복지사각지대가 발생해서는 안 된다고 강조하고 있다.¹⁰⁾ 여기서의 사회복지정책 III유형은 국회예산정책처의 사회안전망 개념의 분류에서 3차 안전망에 포함되기도 한다.

9) 이 재원은 출산장려금, 무상급식, 기초노령연금, 보육료지원 등이 이에 해당되는 것으로 분류하고 있다(이재원, 2011:9).

10) 보편적 사회서비스를 통한 사회기반투자의 필요성이 강조되었던 2000년대에는 사회안전망 지출 이상의 복지수요가 제기되어 과거에 없었던 새로운 복지재정 사업이 추진되었다. 기초연금과 보육료지원과 같이 대규모 재정지출이 수반되는 복지서비스들이 확충되었으며, 이러한 보편적 서비스에 대한 재정지출 증대는 당분간 계속될 전망이다. III유형의 사회기반투자는 사회안전망 프로그램과 구별되어 국가가 의무적으로 지출해야 하는 경비는 아니며, 그동안 가족과 공동체가 비공식적으로 수행하였던 사회적 기능들이 제대로 운영되지 못하는 공백을 국가가 부분적으로 대체하는 역할이 많다. 가족과 지역사회의 기능을 대체하는 사회서비스(예, 돌봄서비스)들은 전통적인 사회복지와는 구분될 필요가 있으며 중앙정부보다는 지방정부의 주도적 역할이 필요한 영역이나 지방의 복지재정 압박요인으로 쟁점이 되는 영역이 III유형 사회서비스 지출이라고 한다(이재원, 2011:8).

〈표 2-6〉 사회복지 정책유형과 특징

구 분	목적	복지정책	기본가치	운영원칙	정부간관계	사회적정당성
I 유형	소득보장 건강보장	국민연금 건강보험	안정과 균형	개인책임 의무적가입	제3의 기관 (중앙차원 공단)	개인실패
II 유형	국민기초 생활보장	기초보장 잔여적 복지	사회적 형평 사회적 정의	소득분배 국가적표준 잔여적 선별주의	중앙정부	시장실패
III 유형	사회기반 일상생활	보편적 사회서비스	사회적 효율 사회적 형평성	보편성과 다양성 소비자 중심	지방정부	사회실패

주 : 이재원(2011, 8-9) 인용

나. 사회복지지출의 특성

사회복지지출은 다음과 같은 특성을 갖는다.

첫째, 사회복지지출은 한번 지출되면 감축하기 상당히 어려운 하방경직성을 갖는다. 사회복지지출은 경직성 지출인 의무지출이 대부분이고, 자연적으로 증가하고, 한번 확대된 사업은 축소나 폐지가 어려운 하방경직성이 있다(최성은, 2010:6). 사회복지정책은 많은 국민을 대상으로 시행되는 것이기 때문에 사회복지지출을 한번 늘리면 다시 줄이기 어렵다. 한번 늘린 복지는 다시 축소하는데 상상 이상의 어려움이 따르는 하방경직성을 갖는 것이 특징이 있다. 과거 영국의 경우 재정위기 극복을 위해 양육수당을 줄이면서 전국적인 시위를 겪었다. 프랑스에서도 연금개시 연령을 60세에서 62세로 올렸다가 총파업을 빚었다.

둘째, 사회복지지출은 모든 국가에서 지속적으로 증가하는 특징을 가지고 있다. OECD 국가 평균으로 GDP 대비 사회복지비 지출 비중이 1990년 17.9%에서 2014년 21.6% 해마다 조금씩 증가하였다. 일본의 경우 1990년 11.1%에서 2011년 23.1%로 증가하였다. 우리나라의 경우도 1990년 2.8%에서 2014년 10.4%로 2009년 이전에는 매년 큰 폭으로 증가하였으며, 2009년 이후에도 매년 사회복지정책의 확대·강화로 조금씩 증가하고 있다. OECD 국가의 GDP 대비 사회복지비 지출이 평균적으로

20%를 초과하고 있는 것에 비하여 우리나라는 10%를 넘긴 상태로 앞으로도 사회복지비 지출이 지속적으로 증가될 전망이다.

셋째, 사회복지지출은 중앙과 지방의 재정관계에서 지방의 입장에서 볼 때, 추가적인 ‘재정지원이 없는 위임명령(Unfunded Mandates)’ 이나 ‘미적정 수준의 위임명령(Underfunded Mandates)’ 등으로 지방의 재정부담이 과중되고, 더 나아가 재정위기 발생의 원인이 될 수 있다(서정섭, 2011:206). 우리나라의 경우 2005년 사회복지 분야 국고보조사업의 지방이양으로 인하여 지원대상 등이 확대되었지만 재정지원은 과거 수준에 불과하여 지방의 재정부담이 과중되었다. 또한 2013년부터의 0세부터 5세까지의 보육지원정책의 확대하면서 추가적인 재정지원이 없어 보육대란이 발생하기도 하였다. 과거 사회복지 분야 사업의 지방이양과 최근의 국고보조사업 추진에서 위와 같은 현상이 발생하고 있다.

넷째, 사회복지지출의 중앙과 지방 관계에서 지방자치단체의 단체장은 최소복지지출을 지향하고 주민은 더 많은 복지지출을 하는 곳으로 이동하는 특징도 있다. Paul Peterson의 가설에 의하면 단체장은 지역개발 등의 분야에 더 많은 지출을 하고 사회복지출은 최소화한다는 것이다. 때문에 사회복지지출은 중앙과 지방의 재정관계에서 중앙정부의 책임이 크다는 것이다(Peterson, 1981). 만약 지방자치단체에 사회복지출을 맡겨 둘 경우 재정력에 따라 사회복지지출의 차이가 발생하여 복지수혜자가 이동할 것이다. 이러한 부작용을 방지하기 위해 사회복지지출은 중앙정부의 책임이 크다는 견해가 대부분이다.

제2절 사회복지정책과 사회복지지출의 현황분석

1. 정부 복지정책의 변화

가. 복지제도 도입 과정

정부 사회복지정책의 변천은 제도 도입기, 제도 확대기, 제도 정착기로 구분할 수 있다.¹¹⁾

제도 도입기(1961-1987)는 성장을 통한 극빈층 빈곤탈출 목적으로 생활보호법(1961), 의료보호법(1977) 등 공적 부조와 열악한 작업환경을 고려하여 산재보험(1964), 의료보험(1977) 등 사회보험제도를 도입하였다. 아울러 사회 취약계층인 아동·노인·장애인을 위한 아동복지법, 노인복지법, 장애인복지법 등 사회복지서비스 관련 법률을 마련하였다.

제도 확대기(1988-1999)는 복지정책의 세계적 흐름과 더불어 그 중요성에 대한 인식이 증대되면서 국민연금 도입(1988), 4대 보험의 전 국민 확대, 영구임대주택을 통한 주택복지정책을 시작하였다. 문민정부는 OECD 가입을 앞두고 ‘삶의 질과 복지’를 국가적 비전으로 제시하였으며, 경제위기 상황을 겪으며 사회안전망 강화의 필요성을 인식하고, 한시적 생활보호제도와 공공근로사업을 실시하였다.

제도 정착기(2000-현재)는 국민기초생활보장제도 도입(2000), 고용보험의 실업급여 확대(2000), 건강보험통합(2000) 등 사회통합과 저출산·고령사회 대비를 위한 제도를 도입하였다. 사회투자정책으로 건강보험 보장성 확대(2005), 장애인 활동보조 서비스(2007), 사회서비스 바우처(2007), 노인장기요양보험(2008) 등의 제도를 도입하였다. 차상위계층 의료급여 적용을 확대하였고, 장애인에 대한 장애 수당 및 장애

11) 제1차 사회보장기본계획(2014-2018) 참조

이동수당을 확대하였다. 또한 국가와 사회가 개인을 사회적 위험으로부터 구제할 때 개인이 일을 통해 능동적으로 탈출 할 수 있도록 취업성공패키지와 근로장려세제(2009)를 시행하였다.

1998년 하반기에 빈곤의 노령계층을 대상으로 노령적 수당의 성격을 갖는 경로연금제도를 도입하였으며, 공적 노후소득보장 사각지대 해소와 노인 빈곤 문제 해결 목표로 도입된 2008년부터 경로연금제도를 기초노령연금제도로 확대·개편하였다. 그리 2014년 하반기부터 현재의 기초연금제도로 개편하였다.

1990년 기초생활수급자 중 중증·중복장애인을 대상으로 생계보호수당의 장애수당이 도입되었으며 2005년부터 기초생활수급자의 모든 장애인으로 확대되었으며, 2010년부터 차상위계층까지 3급 이상의 중증장애인에는 장애연금이 도입되었으며, 경증장애인에게는 기존대로 장애수당이 지급되고 있다.

보육사업은 1991년 영유아보법 제정이후 2004년부터 보육료 지원이 확대되었으며 2012년부터 0-만2세의 무상보육(보육료 국가 전액지원)이 시행되었고, 2013년부터 전연령 계층(만 0-5세)으로 확대되었다.

〈표 2-7〉 역대 정부별 주요 복지정책

정부별	사회보험			공공부조	사회서비스
3-4공화국 (1960-1980)	·산재보험 (64)	·건강보험 (77)	·공무원연금 (60) ·사학연금 (75)	·생활보호제도(62) ·국가보훈(62) ·의료보호제도(77)	·가족계획사업(62) ·심신장애자종합보호대책 (78)
5공화국 (1981-1987)		·건보확대		·생보대상자직업훈련(81) ·영세민종합대책(82) ·사회복지전문요원배치 (87)	·노인복지기반마련(81) ·재가노인복지사업(87)
6공화국 (1988-1992)		·전국민건강 보험(89)	·국민연금 (88)	·저소득층 대상 영구임대주택공급(89)	·장애인등록제도(88) ·장애인복지대책위원회 구성(89)
문민정부 (1993-1997)	·고용보험 (95)		·국민연금 확대		·공중보건·건강증진정책 확대(95) ·보육시설확충 3개년계획(95)
국민의정부 (1998-2002)	·산재/고용보 험적용 확대 (00-05)	·건보통합 (조직, 재정-'03)	·전국민 국민연금기 반구축(99)	·경로연금(98) ·국민기초생활보장제도 (00)	·장애인복지 5개년 계획(98)
참여정부 (2003-2007)			·국민연금법 개정(급여 인하, '07)	·차상위계층지원(의료, 자활, '04) ·장애수당 확대(05) ·노령연금법(07)	·보육확대(04) ·사회서비스일자리(04) ·저출산·고령화상회 본격 대응(05) ·퇴직연금제도 도입(05) ·다문화가족지원센터(06)
이명박정부 (2008-2012)		·노인장기요 양보험(08)		·기초노령연금(08) ·장애인연금(10)	·적극적 노동시장 정책(08) ·5세아 누리과정, 0-2세 무상보육(12) 〈교육비지원〉 ·학자금대출(10) ·국가장학금(12) 〈조세지출〉 ·근로장려세제
박근혜정부 (2013-)				·기초연금(14) ·맞춤형 개별급여 체계 도입 ·4대 중증질환 의료보장 강화	·0-5세 무상보육(13)

자료 : 최병호 외(2013:35), 관계부처 합동(2014:7)를 참조하여 작성

우리나라는 비교적 짧은 기간 동안 주요 제도를 도입하여 사회보장의 기본 틀을 마련하였다. 순차적으로 보면 의료보험, 국민연금, 국민기초생활보장, 노인장기요양보험, 기초노령연금, 기초연금 순서로 주요 제도를 도입하였다.

〈표 2-8〉 주요 복지제도 도입 현황

사회안전망	주요제도	시행
1차안전망 (사회보험)	국민건강보험	'77년 시행, '89년 전국민 확대
	산재보험	'64년 시행, '00년 1인이상 사업장 확대
	국민연금	'88년 시행, '99년 전국민 확대
	고용보험	'95년 시행, '98년 1인이상 사업장 확대
	노인장기요양보험	'08년 시행
2차안전망 (사회(복지) 서비스)	아동/노인/장애인 돌봄서비스 등	-정부수립 후 각종 사회복지시설 확충 -'06년 사회서비스 전자바우처 도입 -'11년 장애인 활동지원제도 시행
3차안전망 (공공부조)	국민기초생활보장	'00년 시행('61년 생활보호법 개정)
	의료급여	'77년 시행, '00년 확대 개편
	긴급복지지원	'06년 시행
	기초노령연금	'08년 시행, '14년 기초연금으로 전환
	장애인연금	'10년 시행

나. 최근 사회복지제도 변화와 지방재정 영향

1) 국민기초생활보장제도

국민기초생활보장제도는 국민기초생활보장법에 의해 저소득 취약계층에 대해 기초적인 사회 안전망으로 생계, 의료, 주거, 교육급여 등을 보장하는 제도이다. 이는 국민기초생활수급권자에게 생계급여, 의료급여, 교육급여, 해산장제급여, 양곡할인, 긴급복지, 자활사업, 자활장려금, 근로능력이 있는 수급자의 탈수급지원 등의 국고 보조사업이 이루어진다.

국고보조율은 80%이며 재정력이 취약한 단체에 대하여 차등보조율이 적용되고 있다. 기초생활부문의 지방예산은 수급 대상자는 크게 증가하지 않을 수 있으나, 2015년부터 개인별 맞춤형급여 체계로 변화되어 수급자에 대한 예외 규정 확대, 수급 대상자 범위를 설계하는 방식이 다양할 수 있기 때문에 추가 재원부담의 가변성이 있다.

2) 노인복지제도

65세 이상 고령인구에 대한 노인복지제도는 기초연금이 2014년 하반기부터 시행되었으며, 이 외에도 노인일자리운영, 노인돌봄서비스, 노인요양시설 확충, 노인단체지원(경로당 난방비 등) 등이 시행되고 있다. 이와 같이 고령인구에 대한 복지제도는 기초연금 외에도 고령화가 진전되면서 노인복지와 관련된 국고보조사업이 계속 확대될 전망이다.

기초연금의 경우 2007년 노인수당으로 출발하여 2008년 기초노령연금으로 도입되었으며, 2014년 하반기부터 기초연금으로 전환되고 기초연금의 급여 단가가 인상되었다. 65세 이상 고령인구에 지급되는 기초연금은 기초연금법에 의해 시행된다. 2014년과 2015년의 기초연금의 시행으로 전년 대비 재정규모가 각각 61.3%, 46.5% 증가하였다. 기초연금의 국고보조율은 75%이며 나머지 노인복지사업의 국고보조율은 50%수준이다. 향후 고령화가 더욱 진행되어 65세 이상 인구의 증가로 재정지출이 지속적으로 증가될 것이다.

3) 영유아보육지원제도

영유아보육지원사업은 0세-5세까지의 보육료와 양육수당의 지원사업 외에도 보육돌봄서비스, 아이돌봄지원, 어린이집 지원, 어린이집기능보강사업 등이 있다. 영유아보육지원사업은 영유아보육법에 의해 시행된다. 2012년까지 어린이집을 이용하

는 가정의 0세-2세, 만 5세 영유아에 대하여는 소득·재산에 관계없이 나이에 따라 보육료가 차등 지급되고 3세-4세까지는 소득하위 70%를 대상으로 지원되었다. 2013년부터 영유아보육료와 가정양육수당 지원이 전 소득계층으로 확대되어 지방의 재원부담이 크게 증가하였다.

보육료지원사업의 국고보조율은 2014년까지 50%(서울 20%)로 낮은 수준이었으나 2015년부터 15%p의 보조율을 인상하였다. 영유아보육료 지원사업은 차등보조율이 적용되고 있다. 영유아보육관련 사회복지사업은 저출산 대응 및 여성의 경제활동 참여 확대 등으로 지속적으로 증가할 것이다.

4) 장애인지원제도

1990년 기초생활수급자 중 중증·중복장애인(1-2급 및 3급 중복장애)을 대상으로 생계보호수당의 장애수당이 도입되었으며 2005년부터 기초생활수급자의 모든 장애인으로 확대되었다. 2010년부터 차상위계층까지 3급이상의 중증장애인에는 장애인연금이 도입되었으며, 경증장애인에게는 기존대로 장애수당이 지급되고 있다. 18세 이상 1-3급 중증장애인 중 기초생활수급자 및 차상위계층(소득하위 70% 이하)에게는 장애인연금이 2010년부터 지급되며, 나머지(3-6급)는 장애수당이 지급된다. 18세 미만은 1-6급 모두 기초생활수급자 및 차상위계층(소득하위 70%)에게 장애아동수당이 지급된다.

장애인연금, 장애수당, 장애아동수당의 국고보조율은 서울 50%, 지방 70%이다. 장애인지원사업은 장애인의 권익보호 및 편의증진을 위해 증가될 것으로 판단된다.

최근의 국민기초생활보장(생계급여, 의료급여, 주거급여), 기초연금, 보육료지원, 장애인연금 중심의 향후 지출 수요를 추계한 바에 따르면 매년 지출규모가 5%p 이상 증가하는 것으로 나타나고 있다. 지방자치발전위원회(2015)에서는 <표 2-9>와 같이 대규모 사회복지 보조 사업에 소요되는 재원이 7조에서 9조 원 정도이며, 매년 증가할 것으로 추계하였다.

〈표 2-9〉 대규모 사회복지지출 추계(사례)

(단위: 억 원, %)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국비 (보조율)	생계급여(79.8%)	26,091	25,240	26,988	28,105	29,269	30,481	31,742	33,057
	의료급여(75.8%)	43,926	44,357	45,334	48,507	51,903	55,536	59,424	63,583
	주거급여(79.8%)	5,892	7,285	11,073	12,180	12,668	13,174	13,701	14,249
	기초연금(75.0%)	32,072	51,771	75,824	80,862	85,578	90,720	96,558	103,210
	보육료지원(65.8%)	34,144	33,292	30,193	30,747	31,350	32,002	32,606	33,143
	장애인연금(67.1%)	3,437	4,656	5,639	6,388	6,459	6,531	6,604	6,679
	합계	145,562	166,601	195,051	206,790	217,226	228,443	240,635	253,922
	(전년대비증가액)		21,039	28,450	11,739	10,436	11,217	12,191	13,287
	(전년대비증감률)		14.5	17.1	6.0	5.0	5.2	5.3	5.5
지방비	생계급여	6573.95	6,397	6,840	7,123	7,418	7,725	8,045	8,378
	의료급여	14042.49	14,152	14,463	15,476	16,559	17,718	18,958	20,286
	주거급여	1453.12	1,846	2,806	3,087	3,211	3,339	3,473	3,611
	기초연금	10,713	17,229	25,234	26,911	28,480	30,192	32,134	34,348
	보육료지원	28,025	17,274	15,693	15,981	16,294	16,633	16,947	17,227
	장애인연금	1,681	2,277	2,765	3,132	3,167	3,202	3,238	3,275
	합계	62,489	59,175	67,802	71,710	75,129	78,809	82,796	87,125
	(전년대비증가액)		-3,313	8,627	3,908	3,419	3,680	3,986	4,329
	(전년대비증감률)		-5.3	14.6	5.8	4.8	4.9	5.1	5.2
총사업비	생계급여	32,665	31,636	33,828	35,229	36,687	38,206	39,788	41,435
	의료급여	57,968	58,509	59,797	63,983	68,462	73,254	78,382	83,869
	주거급여	7,345	9,131	13,879	15,267	15,878	16,513	17,174	17,861
	기초연금	42,785	69,001	101,058	107,772	114,059	120,911	128,692	137,558
	보육료지원	62,169	50,566	45,885	46,728	47,644	48,635	49,553	50,370
	장애인연금	5,118	6,933	8,404	9,520	9,625	9,733	9,842	9,954
	합계	208,050	225,776	262,852	278,500	292,355	307,253	323,430	341,046
	(전년대비증가액)		17,726	37,076	15,647	13,856	14,897	16,178	17,616
	(전년대비증감률)		8.5	16.4	6.0	5.0	5.1	5.3	5.4

주 : 1) ()안은 2014년도 당초예산 기준 국고보조율(실효보조율)

2) 중기재정수요 추계의 산식을 연도별로 동일하게 적용하면서 2015년의 경우 실제 당초예산편성액과 약간 차이가 발생함

3) (합계) 부분에서 전년대비증감률은 7개년 평균증감률임

자료: 지방자치발전위원회(2015:224)

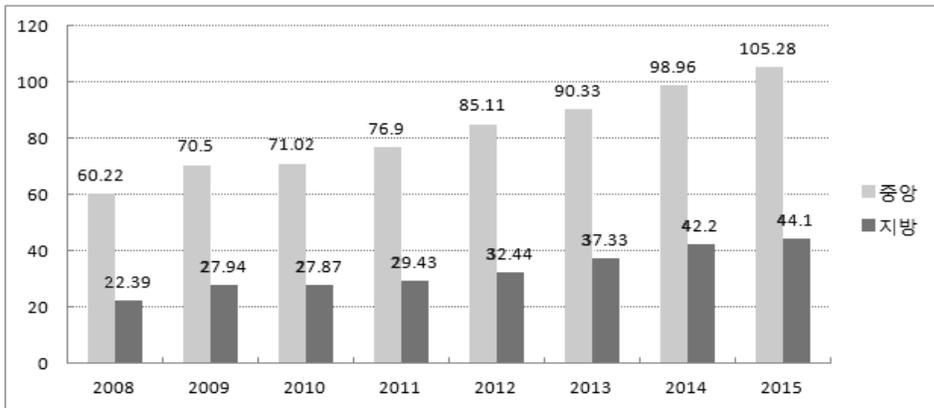
2. 지방 사회복지지출의 현황 분석

사회복지지출이 중앙과 지방 모두 2010년을 제외하고는 매년 증가하고 있다. 중앙 정부는 2010년 이후 매년 큰 폭으로 증가하고 있으며, 지방도 2008년 이후 매년 증가하지만 특히 2009년, 2012년, 2013년, 2014년, 2015년에 큰 폭으로 증가하고 있다.

지방의 경우 2009년 경제위기 대응, 2012년 영·유아 보육료 지원제도 도입, 2013년 영유아보육료 지원 확대, 2014년 기초연금 시행(하반기), 2015년 기초연금 시행(상, 하반기) 등으로 복지지출이 크게 증가하였다.

〈그림 2-1〉 중앙·지방의 사회복지지출 증가추이

(단위: 조원)

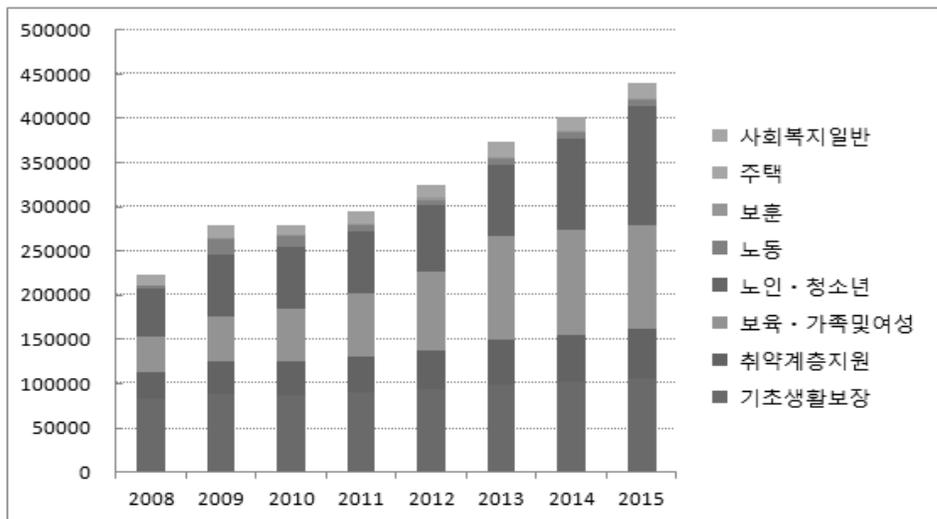


지방의 사회복지지출은 2008년 이후 보육, 노인, 취약계층, 기초생활보장 부문의 복지정책 확대 및 강화로 증가하였다. 2008년 대비 2015년도에 사회복지지출 총액은 21.7조원 증가하였으며, 이 중 노인관련 8.1조원, 보육관련 7.5조원, 취약계층 2.8조원, 기초생활보장 2.2조원 증가하였다. 사회복지지출 총 증가액에 대한 비중을 보면 노인관련 37.5%로 증가비중이 가장 높으며, 그 다음이 보육관련 34.5%, 취약계층 13.1%, 기초생활보장 10.1%로 나타나고 있다.

〈표 2-10〉 사회복지 부문별 지출 증가규모 및 비중

(단위: 억원, %)

구분	2008	2015	증가규모	증가비중
사회복지	223,929	440,629	216,700	100
· 기초생활보장	83,499	105,279	21,780	10.1
· 취약계층지원	29,254	57,547	28,293	13.1
· 보육·가족및여성	41,331	116,017	74,686	34.5
· 노인·청소년	53,705	134,884	81,179	37.5
· 노동	2,874	6,792	3,918	1.8
· 보훈	651	2,782	2,131	1.0
· 주택	9,615	12,640	3,025	1.4
· 사회복지일반	3,001	4,689	1,688	0.8

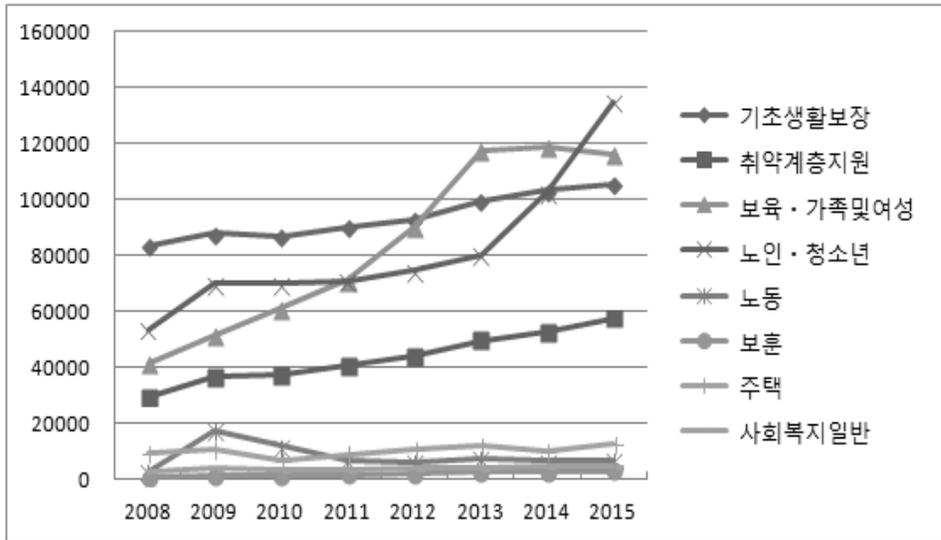


사회복지지출 중 기초생활보장과 취약계층 지원은 2008년 이후 지속적인 증가 추세를 보이며, 보육·가족 및 여성은 2008년에서 2003년까지 급격한 증가를 보이다가 최근 증가가 둔화되고 있으며, 노인부문은 2014년부터 아주 급격하고 대규모 증가

가 이루어지고 있다. 향후에 노인 관련, 보육 관련, 기초생활보장, 취약계층지원이 지방의 사회복지지출을 주도할 것으로 판단된다.

〈그림 2-2〉 사회복지 부문별 지출 증가추이

(단위: 억원)



총지출 중 사회복지지출의 비중 면에서 2015년 현재 특·광역시는 31% 수준, 도 32%, 시 27%, 군 20%, 자치구 54% 정도로 자치구의 사회복지지출의 비중이 가장 높다. 광역자치단체의 경우도 30% 이상을 초과하고 있으며 시도 30%에 근접하나, 군의 경우는 20% 미만이다. 각 자치단체 유형별로 사회복지지출이 가장 높은 단체는 40%에 근접하며, 자치구의 경우 광주북구는 70%를 초과하고 있다.

2008년 이후 사회복지비지출 비중이 가장 높게 증가한 유형은 자치구로 16.4%p 증가하였으며, 특·광역시 및 시의 경우도 10%p 이상 증가하였다.

〈표 2-11〉 지방자치단체 유형별 사회복지지출 비중

(단위: %)

	전국	특별시	광역시	특별 자치시	도	특별 자치도	시	군	자치구
2008	17.3	20	19.5		25.3	14.9	16.7	14.3	37.1
2012	20.5	25.7	24.7		26.1	17.6	20.7	15.6	44
2015	25.4	31.3	31.6	18.6	32.2	18.9	26.8	19.5	53.5
	최고	31.3	36.2	18.6	37.2	18.9	38.9	30.2	70.1
2008 대비증가	8.1	11.3	12.1	-	6.9	4	10.1	5.2	16.4

지방의 사회복지지출의 상당부분은 보조사업으로 사회복지지출 전체적으로 91.4%가 보조사업이며 8.2%가 자체사업이다. 기초생활보장 98%, 보육관련 94%, 노인관련 91%, 취약계층지원 87%이다. 이들 4대 사회복지 사업은 대부분 보조사업으로 추진된다.

〈표 2-12〉 사회복지사업 유형별 사회복지지출 비중(2015)

(단위: 억원, %)

	계	보조사업		자체사업		기타	
		규모	비중	규모	비중	규모	비중
사회복지	440,629	402,611	91.4	36,289	8.2	1,729	0.4
기초생활보장	105,279	103,371	98.2	1,676	1.6	232	0.2
취약계층지원	57,547	50,307	87.4	7,082	12.3	158	0.3
보육·가족및여성	116,017	109,324	94.2	6,484	5.6	209	0.2
노인·청소년	134,884	122,958	91.2	11,599	8.6	327	0.2
노동	6,792	4,116	60.6	2,648	39.0	28	0.4
보훈	2,782	758	27.2	2,023	72.7	1	0.0
주택	12,640	8,507	67.3	3,569	28.2	564	4.5
사회복지일반	4,689	3,268	69.7	1,207	25.7	214	4.6

3. 지방 사회복지지출의 증가와 영향

정부의 복지정책 확대·강화에 따라 중앙과 지방의 복지지출이 크게 증가하고 있다. 2015년 기준 중앙의 사회복지지출은 105.3조원이며, 지방은 44.1조원이다.

〈표 2-13〉 정부의 사회복지지출의 추이

(단위: 조원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	증가율
중 앙									
총지출(A)	279.6	316.4	299.4	319.1	335.4	351.6	362.4	382.4	
(증가율)	-	13.2	-5.4	6.6	5.1	4.8	3.1	5.5	4.7
복지/보건지출(B)	66.1	77.6	78.4	84.3	92.9	99.1	108.1	115.7	
(증가율)	-	17.5	1.0	7.5	10.2	6.7	9.1	7.0	8.4
사회복지(C)	60.2	70.5	71.0	76.9	85.1	90.3	99.0	105.3	
(증가율)	-	17.1	0.7	8.3	10.7	6.1	9.6	6.4	8.4
보건	5.85	7.13	7.41	7.38	7.77	8.77	9.17	10.4	
(증가율)	-	21.9	3.9	-0.4	5.3	12.9	4.6	13.4	8.8
(B/A)	23.6	24.5	26.2	26.4	27.7	28.2	29.8	30.3	
(C/A)	21.5	22.3	23.7	24.1	25.4	25.7	27.3	27.5	
지 방									
총지출(A)	125	149.7	138.6	141.2	150.3	160.6	180.9	173.3	
(증가율)	-	19.76	-7.4	1.9	6.4	6.9	12.6	-4.2	5.1
복지/보건지출(B)	24.4	30.4	30.2	31.5	34.7	39.8	44.9	46.8	
(증가율)	-	24.7	-0.7	4.4	9.9	14.8	12.9	4.2	10.0
사회복지(C)	22.4	27.9	27.9	29.4	32.4	37.3	42.2	44.1	
(증가율)	-	24.8	-0.3	5.6	10.2	15.1	13.0	4.5	10.4
보건	2	2.47	2.34	2.1	2.22	2.46	2.73	2.7	
(증가율)	-	23.5	-5.3	-10.3	5.7	10.8	11.0	-1.1	4.9
(B/A)	19.5	20.3	21.8	22.3	23.1	24.8	24.8	27.0	
(C/A)	17.9	18.7	20.1	20.8	21.6	23.2	23.3	25.4	

주: 중앙은 2014년까지 결산, 2015년 확정예산, 지방은 2013년까지 결산, 2014년 최종예산, 2015년 당초예산임

중앙정부의 경우 2008년-2015년 동안 사회복지지출은 2008년 60.2조원에서 2015년 105.3조원으로 1.75배, 연평균 8.4%씩 증가하여 총지출 연평균 지출 4.7%의 2배에 근접하고 있다. 반면 지방은 2008년 사회복지지출이 22.4조원에서 2015년 44.1조원으로 2.0배, 연평균 증가율 10.4배 증가하여 총지출 연평균 지출 5.1%의 2배를 초과하고 있다.

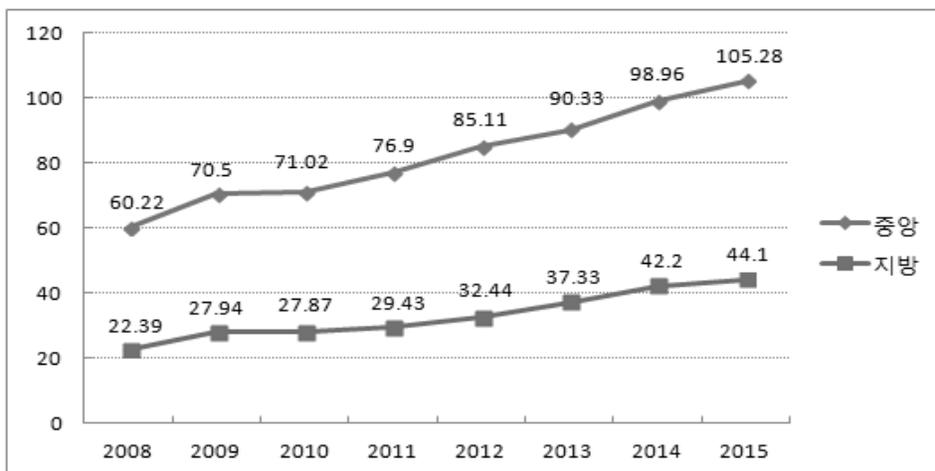
사회복지지출의 평균 증가율에 대해 중앙과 지방을 비교하면 중앙은 8.8%씩 증가한데 비해 지방은 10.4%씩 증가하여 지방의 증가율이 중앙의 증가율을 앞서고 있다.

지방의 총 세출에서 차지하는 사회복지비의 비중은 2008년 17.9%에서 2015년 24.4%로 최근 들어 사회복지비의 비중이 더욱 확대되었다. 이러한 원인은 앞서 살펴본 바와 같이 2013년 영유아보육지원 확대, 2014년 기초연금 시행 등에 기인하고 있다.

〈그림 2-3〉 중앙·지방의 사회복지비지출의 비교

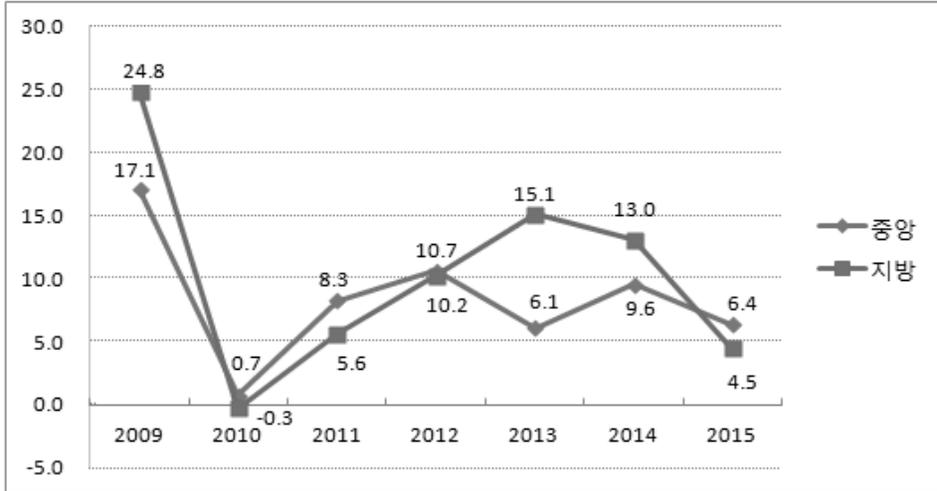
- 지출규모 비교

(단위:조원)



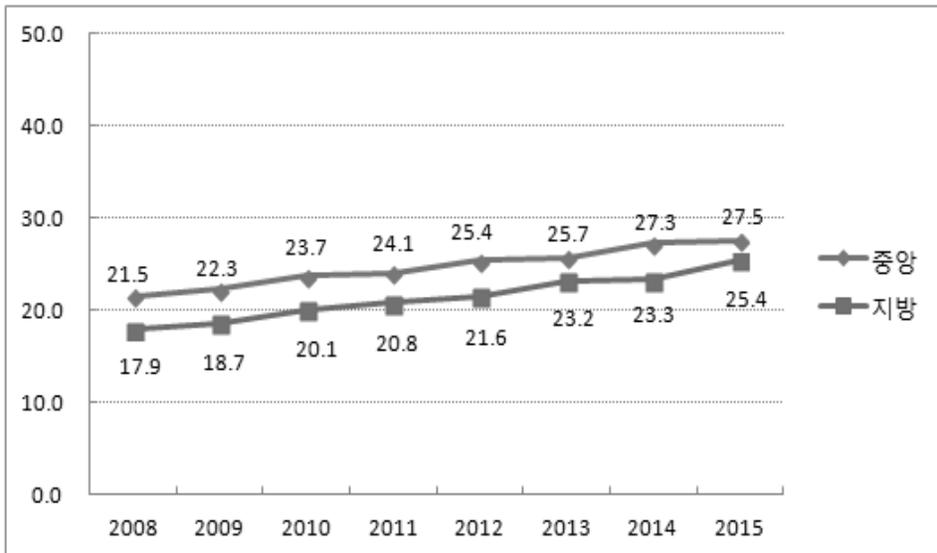
- 증가율 비교

(단위:%)



- 총지출 대비 비중 비교

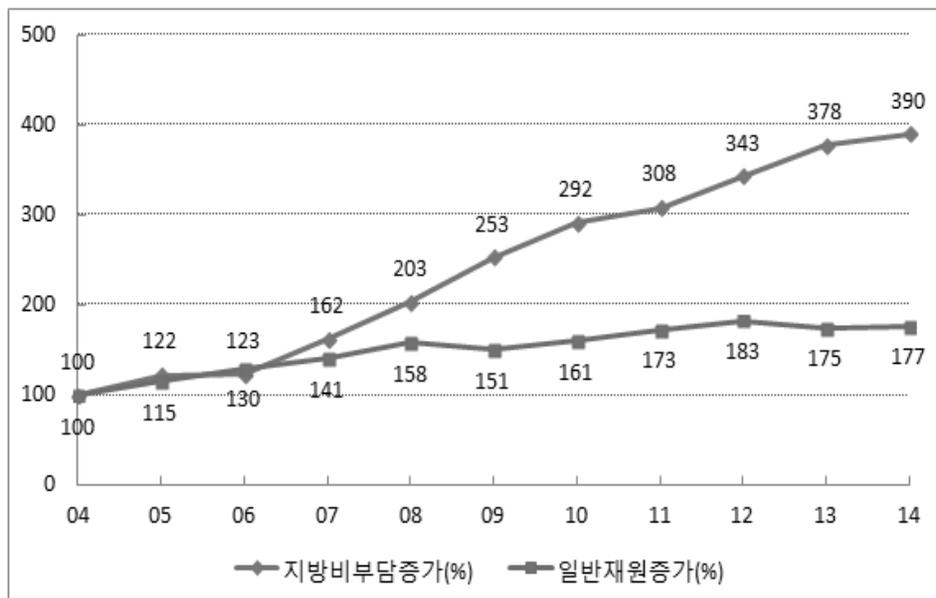
(단위:%)



정부의 사회복지 정책의 강화 또는 확대는 지방재정에 상당한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 사회복지정책의 사업은 대부분 국고보조사업으로 추진되며 지방에 재원부담을 요구하고 있다. 물론 국고보조율이 사업마다 설정되어 이를 기준으로 국고보조는 하지만 지방의 세입 증대는 경기침체 등의 영향으로 세입 증대가 어려운 점도 있지만 사회복지 사업으로 인한 지방비 부담분이 지속적으로 증가하여 세입 증가분보다 지방비부담분의 증가가 더욱 큰 것이다. 이로 인해 지방의 가용재원을 잠식하여 재정압박을 증가할 뿐만 아니라 지방의 다른 주요 사업들을 추진하지 못하고 있는 실정이다.

지방의 일반재원(지방세+지방교부세) 증가율과 국고보조사업의 지방비부담 증가율을 비교해 본 결과 2007년 이후 일반재원 증가율은 정체되어 있는 반면 국고보조사업의 지방비부담 증가율은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈그림 2-4〉 지방비부담 증가율 대 일반재원 증가율 비교



제3절 선행연구 검토

지방자치단체의 사회복지지출과 관련된 그동안의 연구는 중앙과 지방간의 기능과 재원분담 방안, 국고보조사업의 보조율 개선 등을 중심으로 많은 연구가 진행되었다. 사회복지지출에 대한 지방재정에의 영향분석은 2010년 전후부터 시작되었다. 사회복지지출에 따른 지방재정영향 분석은 지방자치단체 간 또는 자치단체 유형별, 재정력별 사회복지지출의 격차 혹은 재정압박의 정도를 분석하는 유형, 사회복지지출의 지방비부담과 가용재원과과의 관계를 분석하여 가용재원 잠식 혹은 재원부족 등의 영향을 분석하는 유형, 사회복지지출의 결정요인을 분석하여 자치단체의 복지수요에 대응한 재정지원이 필요하다고 분석하는 유형, 주요 사회복지 수요와 세입 전망을 하여 현재의 제도를 전제로 어느 정도 재원부족이 발생하는지를 분석하는 유형이 있다.

최성은(2010)은 2004년-2006년까지 243개의 기초단체의 사회복지지출 전체 혹은 보육, 가족, 여성 등과 같은 부분별로 구분하여 지니계수를 산출하여 불평등도를 분석하였다. 이를 통해 사회복지지출 수준의 격차가 심화되었고, 광역시 자치구가 도 지역이나 특별시 자치구에 비해서 재정압박이 심할 것으로 파악하였다.

서정섭(2011)은 사회복지지출의 재정적 영향과 사회복지지출의 결정요인을 분석하였다. 재정영향분석은 사회복지비와 가용재원의 관계, 재정자립도와 사회복지비와의 관계를 분석하였다. 전자의 분석기간은 2002년-2009년이며, 후자는 2004년, 2007년, 2010년을 기준으로 하였다. 사회복지비와 가용재원의 관계의 분석은 사회복지사업의 지방비부담의 증가율과 가용재원(지방세, 세외수입, 지방교부세) 증가율을 시계열적으로 비교하여 편차의 크기로 분석한 결과 가용재원의 증가율보다 지방비부담의 증가율이 훨씬 커 가용재원을 잠식하고 있다고 하였다. 또한 개별자치단체의 재정자립도와 사회복지비율간의 상관관계를 분석하였다. 재정자립도의 높고

낮음에 따른 사회복지비율의 증감을 시계열로 분석한 결과 2004년도에는 재정자립도와 사회복지비비율이 음의 관계로 나타나 재정자립도가 낮은 단체일수록 사회복지비비율이 높았다. 반면, 2010년에는 그 반대의 현상이 나타나고 있어 재정자립도가 높은 단체의 사회복지서비스가 양호해지는 현상이 나타남을 지적하였다. 사회복지지출의 결정요인은 시·군을 대상으로 하였으며, 종속변수는 사회복지비비율, 사회복지비증가율, 1인당 사회복지비의 3개로 하고, 독립변수는 사회복지 수요 요인 4개(총인구, 14세 이하 인구, 65세 이상인구, 수급권자)과 재원공급요인 4개(재정자립도, 1인당지방세, 1인당 분권교부세, 1인당사회복지보조금)을 하여 회귀분석을 실시하였다. 분석결과 시군의 사회복지지출은 해당지역의 사회복지 수요에 대해 중앙정부의 재원지원 정도에 따라 결정됨을 파악하였다. 즉 시·군의 사회복지비의 규모나 비율은 중앙의 재정지원에 의해 결정된다는 것이다.

이채정(2011)은 개별 지방자치단체를 대상으로 사회복지분야 국고보조사업에 대응하는 지방비 규모를 결정하는 영향요인을 분석하였다. 자료는 2010년 결산액을 사용하였으며, 분석대상 사업은 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료 지원사업의 4개 사업으로 하였다. 기초자치단체를 특별시 자치구, 광역시자치구, 시, 군으로 범주화하였다. 개별 지방자치단체가 부담하는 4개 국고보조사업의 대응 지방비를 종속변수로 하고, 재정자립도, 재정자립도, 사회복지비비율, 사회복지대상자비율, 생계급여수급자비율, 기초노령연금수급자비율, 장애인연금수급자비율, 영유아보육료 수급자비율을 독립변수로 다중회귀분석을 하여 주요 영향요인을 분석하였다. 분석결과 기초자치단체 유형별로 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비에 미치는 영향요인 다르게 나타나고 있어 수요를 고려한 지원이 필요하다고 제시하였다.

하능식(2013)은 사회복지 수요 및 정부의 프로그램을 고려한 10년 예측으로 자치구의 재정지속가능성을 전망하였다. 분석 대상지역은 서울 및 6개 광역시의 자치구를 대상으로 하였으며, 사회복지수요 전망은 65세 이상 인구, 영유아인구, 기초생활수급권자 수, 등록 장애인 수를 이용하였다. 우선 4개 계층의 인구 수를 전망하였는데 통계청의 2002년-2011년의 인구추이를 활용하여 2012년-2022까지의 11년을 전망

하였다. 이 4개 계층의 사회복지수요 대상을 중심으로 사회복지수요 증가율(a)을 전망하였다.¹²⁾ 세입 전망은 지방세(b), 세외수입, 조정교부금에 대하여 과거 2008년-2011년간 4년의 전체 자치구 평균증가율을 활용하여 2012년-2022년까지 전망하였다. 세출 전망은 사회복지수요증가율+소득증가율+사회복지프로그램증가율+오차항으로 설정하고 사회복지수요증가율은 앞에서 전망한 (a)를 사용하였으며, 소득증가율은 (b)를 사용하였다. 사회복지프로그램증가율+오차항은 주관적(4.8% 증가율) 추계를 사용하였다. 복지지출 전망-세입전망=복지초과분의 개념으로 서울 및 6개 광역시 자치구의 사회복지수요 증가에 따른 재원부족율을 2012-2022년까지 전망하였다. 그 결과 자치구의 경우 현재의 세입, 세출 관련 제도를 전제로 2012년도부터 재원부족이 발생하며 시간이 갈수록 증가하여 재정지속성이 부족하다고 판단하고, 사회복지지출의 증가에 따른 재정영향을 분석하였다.

지방자치발전위원회(2015)는 2016년-2023년까지 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담액과 일반재원 규모를 추정하여 사회복지 국고보조사업에 따른 지방재정의 영향을 전망하였다. 사회복지 국고보조금의 총액은 2008년-2015년까지의 5년 동안의 국고보조금 총액의 연평균 증가율과 5년 동안의 평균 지방비 부담률을 산정하여 2013년-2023년 동안의 사회복지 국고보조사업의 지방 부담액을 추계하였다. 또한 지방의 재원은 2008년-2012년 동안 지방세, 세외수입, 지방교부세의 일반재원의 연평균 증가율 산정하여, 이를 기초로 2013년-2023년 동안의 일반재원 규모를 추정하였다. 지방의 일반재원 규모 추정과 사회복지 국고보조사업의 지방비 부담규모를 추정하고 양자를 비교하여 지방재정의 영향을 전망하였다.

이상을 통해 살펴보면, 선행연구에서 진행한 사회복지지출의 지방재정영향 분석은 사회복지수요, 혹은 사회복지 국고보조금의 추정과 지방의 국고보조금을 제외한 세입의 추정으로 양자를 비교하여 지방재정의 영향을 전망하고 있는 특징이 있다.

12) 2012-2022년까지의 65세 이상 인구, 5세 미만 영유아 인구, 국민기초생활수급권자 인구, 등록장애인인구의 추정방법은 히능식(2013:47-61) 참조

다만 지방재정 전체를 대상으로 하거나 재정 부담이 심한 자치구를 대상으로 분석하였으며, 기초자치단체인 시, 군, 자치구의 유형별로 분석한 선행연구는 없는 실정이다. 뿐만 아니라 사회복지 수요 및 세입 추계 방식으로 기초자치단체의 향후 재정을 전망한 연구도 부족한 실정이다.

이에 본 연구에서는 선행연구에서 부족한 기초자치단체인 시, 군, 구를 대상으로 향후 10여년의 사회복지수요와 세입을 추계하여 재원부족 여부를 전망하고, 그 결과에 기초하여 지방의 재원확충 방안을 모색해 보고자 한다.

제3장 기초자치단체 사회복지재정 전망

제1절 분석 틀 및 추계 방법

제2절 주요 사회복지 수혜자 전망

제3절 사회복지 재정수요 전망



제3장 기초자치단체 사회복지재정 전망



제1절 분석 틀 및 추계 방법

1. 분석 틀

추계의 목적은 향후 우리나라 지방재정의 지속가능성을 살펴보기 위하여 지방의 사회복지지출이 어느 정도 증가할 것이며, 세입으로 이를 어느 정도 해결할 수 있을지를 기초자치단체 유형별(시, 군, 구)로 나누어 살펴보는 것이다. 지방의 사회복지 수요는 인구 구조의 변화에 기초하여 예측하고 이를 토대로 사회복지지출의 전망을 시도한다. 2014년도 이후 사회복지제도의 큰 변화는 기초연금의 시행, 영유아보육 지원의 확대, 기초생활보장의 확대, 복지공무원 충원 등이 될 것이다. 이를 반영하여 65세 이상의 고령인구 수, 영유아인구 수, 기초생활수급권자 수의 3가지를 사회복지제도의 변화를 보여주는 주요 변수로 구분하여 추계하도록 한다. <표 2-10>에서 살펴본 바와 같이, 노인 관련(37.5%), 보육 관련(34.5%), 기초생활보장 및 취약계층지원(23.2%)의 3가지 부문이 전체 사회복지 지출 증가비율의 95% 이상을 차지하기 때문이다.¹³⁾ 다음으로 이 3가지 복지관련 수요자 추계를 활용하여 연구의 대상이 되는 2016년부터 2025년까지 10년간의 사회복지비 증가 규모를 추계한다. 이들이 기초자치단체 유형별로 재정에 어떠한 영향을 미칠지를 검토하기 위해서이다.

수요측면의 사회복지비 증가규모 추정을 마친 후에는 공급측면에 해당하는 지방

13) 여기서 말하는 증가비율이란 2008년 대비 2015년의 기초생활보장, 취약계층지원, 보육 및 여성가족, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반의 8개 부문의 예산증가액의 비중을 산출하여 더한 값이다. 또한 노인, 보육 및 기초생활보장·취약계층지원이 2015년의 경우 사회복지 지출의 93.9%를 점하여 사회복지지출의 대부분을 차지한다.

세입의 추정을 시도한다. 지방자치단체의 재정이 현행 세입 세출 구조 하에서 사회복지 수요를 감당해낼 수 있을 지를 판단하기 위해서는 세입부족분 측정이 필요하다. 행정자치부에서 매년 집계하는 지방자치단체 예산 순계를 활용하여 2015년부터 2025년까지 10여 년간의 세입 추계를 시도하기로 한다. 2008년에 지방 세출 과목에 큰 구조 변화가 있었으므로 세출과의 일관성 유지를 위해 2008년 이후의 데이터를 주로 활용하여 세입을 추정하기로 한다. 이제 이 추정된 세입데이터 중에서 자치단체가 사회복지 분야에 어느 정도를 사용하게 될 것인지를 추정한다. 지방자치단체의 사회복지분야 예산비중은 각 연도 별로 어느 정도 차이는 있을지 모르나 거의 유사하게 유지될 것이다. 예산은 대체적으로 점증주의의 속성을 띠기 때문이다. 아무리 특정 연도에 사회복지의 중요성이 대폭 높아진다고 하더라도 기존에 지출되던 분야의 예산을 일정 부분 이상 축소하는 것은 현실적으로 불가능하며, 예산 총액이 한정되어 있으므로 이를 특정 분야에만 대폭 확대하여 투입하는 것 또한 현실성이 없다. 따라서 앞서 추정한 2015년부터 2025년까지 10여년 간의 세입 예상치와 사회복지 분야의 비중을 이용하면, 향후 10여년 간 기초자치단체들의 사회복지분야 공급여력을 파악할 수 있다.

마지막으로 기초자치단체 유형별 사회복지재정수요와 사회복지재정공급여력의 차이를 살펴보면, 연구주제인 지방재정의 지속가능성을 판단할 수 있을 것이다. 이후 결과에 따른 정책대안을 탐색한다. 이상의 추계 흐름을 요약하면 <표 3-1>과 같다.

〈표 3-1〉 사회복지 수요 및 자원 여력 추정 분석 흐름도

1. 사회복지 수요추정(비용)		
1) 사회복지수요 추정	고령자/영유아/기초생활수급권자	
2) 1인당 사회복지비 추정	고령자/영유아/기초생활수급권자	
3) 분야별 사회복지재정 수요 추계	노인청소년/보육가족/기초생활보장분야	
4) 지방의 전체사회복지지출 전망(A)	전체 사회복지지출 전망	
2. 사회복지 자원 공급여력 추정(세입)		
1) 지방세입추이 파악 (2008-2014)	세목별	
2) 지방세입 추계 (2015-2025)	세목별 평균증가율 이용	
3) 2015-2025 사회복지공급여력 추계(B)	사회복지비지출 비중 이용	
3. 지방재정의 지속가능성 파악(B-A)		
4. 정책대안의 탐색		

2. 추계 방법

가. 사회복지수요추정

2014년도 이후 사회복지제도의 큰 변화는 기초연금의 시행, 영유아보육 지원의 확대, 기초생활보장의 확대, 복지공무원 충원 등이므로 이를 반영하여 65세 이상의 고령인구 수, 영유아인구 수, 기초생활수급권자 수의 3가지를 사회복지제도의 변화를 보여주는 주요 변수로 구분하여 사회복지수요를 추정한다. 기초데이터는 통계청에서 추계한 “장래인구추계 시도편: 2013-2040”이다. 이를 활용하여 65세 이상 고령인구 및 5세 미만 영유아 인구를 추정한다. 기초생활수급자 수는 정부 정책에 따라 그 변화가 다양하므로 최근 정책이 향후 10년간 지속된다고 가정하고 추정하기로 한다.

추정의 기초데이터인 통계청의 2014년 시도별 추계는 2010년 인구주택총조사 결과를 기초로 하여 코호트요인법(Cohort component method)에 의해서 2013-40년까지를 추계하였다. 코호트요인법은 출생·사망·이동의 인구변동요인 추세가 지속된다는 가정 하에 향후 예상되는 인구성장과 변동을 추계하는 방법이다. 이는 인구변동요인별로 미래 수준을 예측한 뒤, 추계의 시작점이 되는 기준인구(2013)에 출생과 순이동은 더하고, 사망은 제하는 인구균형방정식에 의해 그 다음해 인구를 산출하는 방식이다. 추정에서는 성·연령별 총인구 및 출생, 사망, 국제이동의 장래수준 모두 “장래인구추계: 2010-2060”의 인구성장 중위가정을 그대로 사용하기로 한다.

그런데 현재 통계청에서 발표하는 인구전망통계가 광역자치단체 수준까지만 제공되고 있으므로 기초자치단체별 인구전망은 알 수 없다. 이에 따라 선행연구들 역시 광역자치단체 분석에만 치중되어 있다. 지방자치 활성화에 따른 자치단체 특성별 전략을 수립하기 위해서는 개별 기초자치단체 수준의 분석이 필요하나 자료가 미흡한 실정이다.¹⁴⁾ 따라서 본 연구에서는 다른 데이터를 활용하여 통계청의 데이터를 기초자치단체별로 재산정하였다.

자체 추계는 총 인구수 및 분야별 인구수는 “장래인구추계 시도편: 2013-2040”에 일치시키되, 그 수준을 광역 단위에서 기초 단위까지로 확장하는 방법을 사용하기로 한다. 먼저 분야별 과거 데이터를 활용하여 기초 단위 추정 회귀식을 구성하도록 한다. 기초 단위 추정 회귀식 구성을 위해서 활용 가능한 데이터는 1970년부터 누적된 주민등록통계이다. 1970년부터 2014년까지의 데이터를 사용하는 것은 장기시계열 분석에는 바람직하나 인구구성의 사회변화나 최근의 추세를 반영하는데 한계가 있으며, 오히려 분석결과가 왜곡될 가능성도 높다. 1970년대 우리나라는 인구과밀을 걱정하며 산아제한 등 적극적인 인구축소정책을 펼쳤으나, 2000년대 이후 우리나라

14) 2015년 6월 30일, 통계청에서는 각 자치단체별로 인구추계가 가능하도록 시군구 장래인구추계 시스템을 개발하여 보급할 예정이라고 발표하였으나 9월 현재 아직 이용이 불가능하다.(http://kostat.go.kr/portal/korea/kor_nw/3/index.board?bmode=read&aSeq=346896) 새로 보급되는 국가 공인 프로그램을 사용하는 것이 바람직할 것으로 생각되지만, 현재 시점에서 사용이 불가능한 상황이므로 국가 공인 통계인 “장래인구추계 시도편: 2013-2040”에 기초하여 시·군·구의 인구수를 자체 추계하여 사용하기로 한다.

는 오히려 인구축소를 걱정하며 인구증가를 위한 출산장려정책을 펼치고 있다. 따라서 1970년대부터의 인구 데이터는 분석결과를 왜곡할 가능성이 크다.

이에 대한 대안으로 본 연구에서는 월별 주민등록 인구통계를 사용하도록 한다. 매월 1일자로 시군구는 물론 읍면동 단위까지 인구 상황을 보여주는 월별 주민등록 인구통계가 2008년부터 작성되고 있으므로, 이 데이터를 이용하여 기본 회귀식을 구성하는 것이다. 이는 2008년부터 2014년 현재까지 비교적 최근의 추세를 보여줄 수 있으며, 월 단위로 산출되므로 추세를 분석하기 위한 기본 회귀식을 구성할 때 충분한 데이터 수를 확보할 수 있다는 장점이 있다.

기본 회귀식을 통해 파악하고자 하는 것은 각 시군구별 비중의 차이이다. 총 인구 수는 통계청의 국가공인통계와 일치시킬 것이므로, 이미 국가공인통계에 다 반영되어 있는 성·연령별 총인구 및 출생, 사망, 국제이동의 장래수준을 2중으로 반영할 필요는 없으며, 회귀식을 통하여 시군구별 비중의 변화만 파악하도록 한다. 자체추계로 파악된 시군구별 비중을 그대로 장래인구추계 시도편에 적용한다면, 이를 통해 시군구별 추계데이터를 산출할 수 있다.

나. 1인당 사회복지비 추정

본 추계를 위한 기본 가정은 다음 세 가지이다. 첫째, 2014년에 크게 바뀐 사회복지 관련 정책들과 이에 따른 지방의 부담 정도가 향후 10여 년간 큰 변화 없이 그대로 유지된다(가정 1)는 것이다. <표 2-2>에서 다른 OECD 국가들과 비교할 때, 우리나라의 사회복지비 지출이 적은 것이 사실이므로 앞으로 사회복지관련 시책은 늘어날 것으로 전망된다. 그러나 경기악화로 인한 국가재정의 어려움을 감안할 때, 최소한 향후 10년간은 지금 수준에서 대폭적인 복지정책의 확대를 시행하기 어려울 것이다. 따라서 이 가정을 사용하기로 한다. 2015년의 보육대란과 2016년 지방예산안 통과과정에서의 중앙-지방 혹은 중앙-지방교육청 간의 갈등을 고려하면 본 가정은 절대 무리한 가정이라고 볼 수 없다. 둘째, 첫째 가정에 근거하여 향후 10년 간 지

방의 사회복지 예산이 투입되는 비중은 각 세부 분야별로 그대로 유지된다(가정 2)고 가정한다. 만약 사회복지 관련 정책들과 이에 따른 지방의 부담 정도가 일정하게 유지된다면, 금액은 달라질지언정 당연히 비중은 그대로 유지되게 될 것이기 때문이다. 셋째, 향후 10년 간 우리나라의 경제 상태나 재정 상태는 큰 호재나 악재 없이 일정 수준을 그대로 유지한다(가정 3)고 가정한다.

노인·청소년 분야의 사회복지재정 수요 추계를 위해 “가”에서 추계한 노인 인구 전망을 사용하기로 한다. 노인·청소년 분야의 대부분 예산은 기초연금 등 노인지원을 위해 사용되고 있기 때문이다. 2015년도 노인 인구수와 여기에 지원된 지방의 사회복지예산 규모를 이용하여, 노인 1인당 사회복지 예산을 추계하고 이를 이용하여 시, 군, 자치구의 노인·청소년 분야의 지방 사회복지 재정 수요를 추계하도록 한다.

보육·가족 및 여성 분야의 사회복지재정 수요 추계를 위해 “가”에서 추계한 영유아 인구 전망을 활용하기로 한다. 2015년도 영유아 인구수와 여기에 지원된 지방의 사회복지예산 규모를 이용하여, 영유아 1인당 사회복지 예산을 추계하고 이를 이용하여 시, 군, 자치구의 보육·가족 및 여성 분야의 지방 사회복지 재정 수요를 추계하도록 한다.

기초생활보장의 사회복지재정 수요 추계를 위해 “가”에서 추계한 국민기초생활수급권자 전망을 활용하기로 한다. 2015년도 국민기초생활수급권자 수와 여기에 지원된 지방의 사회복지예산 규모를 이용하여, 국민기초생활수급권자 1인당 사회복지 예산을 추계하고 이를 이용하여 시, 군, 자치구의 기초생활보장 분야의 지방 사회복지 재정 수요를 추계하도록 한다.

다. 분야별 사회복지재정 수요 추계

위에서 계산한 “가”의 결과와 “나”의 결과를 이용하여, 시, 군, 자치구의 노인·청소년 분야, 보육·가족 및 여성 분야, 기초생활보장 분야별로 지방 사회복지 재정 수요를 추계한다. “나”를 이용할 때, 고려해야 할 사항은 2015년도와 2025년도의 물가

가 동일할 수 없다는 점이다. 예컨대, 기초생활보장을 위해 수급권자 1인당 지원된 2015년의 8백만 원이 2025년에도 8백만 원의 가치를 그대로 가지고 있다고 볼 수는 없다. 따라서 이에 대한 보정이 필요하다. 흔히 사용하는 보정계수는 물가상승률이며, 물가상승률은 소비자 물가지수, 생산자 물가지수, GDP 디플레이터 등을 이용하여 산출하며, 물가상승률 대신 임금상승률을 사용하여 물가를 보정하기도 한다.

먼저 수요 추정 측면에서는 보수적 추정을 사용할 것인지 보다 현실적인 추정을 사용할 것인지에 따라 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 보수적 추정은 가정 1에 따라 사회복지와 관련한 정책이 2014년 변화 이후 그대로 유지되며, 단지 물가의 상승을 감안하여 이에 따른 추가 수요 금액만을 산출하도록 하는 것이다. 물가는 1인당 GDP 디플레이터를 활용하여 향후 10년 간 수요를 추정할 수 있다. 이 방법은 보수적 추정방법이 될 것이다. 한편, 보다 현실적으로 판단한다면 경제의 성장에 따라 복지 수요도 더불어 증가하게 될 가능성이 높다. 가정 1에 따라 대폭적인 복지정책이 시행되지 않는다고 하더라도 전체적인 생활수준이 향상됨에 따라 국가최소수준(National Minimum)의 기준이 높아지게 될 것이기 때문이다. 이 경우에 전체적인 생활수준의 향상을 측정하기 위한 대리지표로 경제성장률을 사용할 수 있다. 이 방법은 수요의 현실적 추정방법이 될 것이다.

라. 지방의 전체사회복지지출 전망(A)

이제 “다” 과정에서의 결과물을 활용하여 지방의 전체 사회복지지출을 전망한다. 가정 1과 2에 의거하여 노인·청소년 분야가 30.61%, 보육·가족 및 여성 분야가 26.33%, 기초생활보장이 23.89%를 차지한 비중이 향후 10년간 그대로 유지될 것이다. 따라서 “다” 과정에서 산출된 3개 분야 수치들의 합은 지방의 전체 사회복지지출의 80.83%가 될 것이다. 따라서 이 비율을 그대로 이용하면, 100%일 때의 사회복지지출 금액을 산출할 수 있다. 예컨대, 2020년에 E시의 노인청소년분야, 보육가족 및 여성분야, 기초생활보장분야의 합이 80억으로 계산되었다면, 2020년 E시에서 전

체 사회복지비로 사용하게 될 금액은 약 100억으로 전망할 수 있다. 같은 방법으로 2015년부터 2025년까지 10여 년간의 시군구별 전체사회복지 지출 추계를 파악할 수 있다. 이상으로 <표 3-1>의 추계 틀에서 나타난 “1. 수요측면의 사회복지지출 전망” 부분이 완료된다.

마. 지방세입추이 파악 (2008-2014)

다음으로 공급측면에서 지방의 사회복지재정공급여력을 추계한다. 이를 위해 행정자치부에서 매년 집계하는 지방자치단체 예산 순계를 활용하여 2015년부터 2025년까지 10여 년간의 세입 추계를 시도하기로 한다. 2008년에 사업예산제도 도입으로 세출과목구조에 큰 변화가 있었으므로 이와 일관성 유지를 위해 세입추계에 2008년 이후의 데이터를 주로 활용하기로 한다. 기초자치단체의 지방세입은 크게 지방세와 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수로 구성된다. 세입 전망을 위해 시군구별로 2008년부터 2014년까지 각 항목별 지방세입의 평균 증가율을 산출한다.

바. 지방세입 추계 (2015-2025)

“마”에서 산출한 각 항목별 지방세입 평균 증가율 데이터를 향후 10년간 평균 지방세 증가율로 가정하여 2015년에서 2025년까지 지방세입을 추계한다. 단, 지방채 및 예치금 회수항목의 경우에는 항목의 특성상 추세에 따라 움직이지 않으므로 2008년에서 2014년의 평균값을 동일하게 사용하여 추정하도록 한다.

가정 3에 의거하여, 향후 10년 간 우리나라의 경제 상태나 재정 상태는 큰 호재나 악재 없이 일정 수준을 그대로 유지한다면 이 평균증가율을 그대로 적용하여 지방세입을 추계할 수 있다. 이 방법은 공급 측면의 낙관적 추정방법이 될 것이다. 보다 현실적으로 공급 여력을 살펴본다면, 경제 사정에 따라 지방세입은 얼마든지 가감

이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 한다. 낙관적 추계는 평균 증가율을 사용하기 때문에 모든 지방세입 항목의 증가율에 음수가 보이지 않는다. 이 추정 방식대로라면, 지방세입이 지속적으로 증가하기만 할 것이다. 그러나 2009년 세계 경제위기의 사례에서 보았듯이 지방세입이 급감할 여지도 있고, 국가 세수의 감소로 인해 지방 세수의 가장 큰 비중을 차지하는 이전재원이 줄어들 것도 예상되고 있다. 비관적 추정은 그 경우의 수가 너무나 다양하고 발생확률도 상대적으로 낮으므로 보수적인 추정을 해보자. 기본적인 물가 상승에 따라 명목 지방세입은 늘어나는 것이 현실적이므로 평균증가율이 아니라 물가상승분만큼 세수가 증대할 것이라는 가정에 따라 공급 여력을 추정하는 것이다. 이 방법은 공급 측면의 보수적 추정방법이 될 것이다.

사. 사회복지공급여력 추정(B)

이제 “바” 단계에서 추정된 미래세입액 중에서 자치단체가 사회복지 분야에 어느 정도를 사용하게 될 것인지를 추정해야 한다. 세입 총액 중에서 사회복지에 사용할 수 있는 여력은 2008년에서 2014년까지 이용 가능한 자치단체 유형별 세출액과 그 중에서 사회복지가 차지한 비중을 이용하여 추계하기로 한다. 지방자치단체의 사회복지분야 예산비중은 각 연도 별로 어느 정도 차이는 있을지 모르나 거의 유사하게 유지될 것이다. 예산은 대체적으로 점증주의의 속성을 띠기 때문이다. 아무리 특정 연도에 사회복지의 중요성이 대폭 높아진다고 하더라도 기존에 지출되던 분야의 예산을 일정 부분 이상 축소하는 것은 현실적으로 불가능하며, 예산 총액이 한정되어 있으므로 이를 특정 분야에만 대폭 확대하여 투입하는 것 또한 현실성이 없다. 그러므로 전체 세출예산 대비 사회복지 예산의 비중은 향후 10년 간 크게 바뀌기 어렵다. 시군구별로 2009년에서 2014년까지 세출액대비 사회복지비가 차지한 비중을 살펴보고, 이 비중과 “바” 단계의 추계액을 이용하면, 2015년에서 2025년까지 기초자치단체 유형별 사회복지재정공급여력을 추정할 수 있다. 이상으로 <표 3-1>의 추계 틀에서 나타난 “2. 사회복지 공급여력 추정” 부분이 완료된다.

아. 지방재정의 지속가능성 파악(B-A)

“사” 단계에서 구한 B에서 “라” 단계에서 구한 A를 빼주면, 과부족 상태가 추정된다. 음수라면 부족한 상황이며, 양수라면 충분한 상황이 될 것이다. 만약 음수라면 지방재정의 지속가능성이 없어 대책 마련이 시급하다. 설사 양수라고 하더라도 중앙정부로부터 오는 이전 세입이 포함된 수치이기 때문에 이전 재원의 확보 수준에 따라 달라질 수 있어서 안정적이라고 보기는 어렵다. 따라서 지방재정의 지속가능성을 위해서 필요한 정책대안으로 어떤 것이 있는지를 살펴보는 것으로 연구를 마무리 하도록 한다.

제2절 주요 사회복지 수혜자 전망



1. 65세 이상 고령인구의 추이와 전망

통계청의 월별 주민등록 인구통계를 광역자치단체별로 재구성한 <표 3-2>에 따르면, 지난 8년 간 65세 이상 고령인구는 어느 자치단체 유형에서나 점점 늘어나고 있다.

<표 3-2> 광역자치단체 65세 이상 고령인구 추이(2008-2015)

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국	4,988,109	5,185,558	5,395,588	5,602,743	5,862,088	6,134,118	6,403,508	6,608,507
도	3,018,109	3,117,554	3,224,900	3,323,299	3,448,824	3,578,746	3,715,901	3,820,051
특별시 광역시	1,970,000	2,068,004	2,170,688	2,279,445	2,413,265	2,555,372	2,687,607	2,788,456

자료: 통계청(월별 주민등록 인구통계)의 자료를 재정리 환산한 자료임

기초자치단체별로 유형화한 자료는 다음 <표 3-3>과 같다. 광역시 내 기초자치단체 중에서 부산광역시 기장군을 비롯한 5개 군¹⁵⁾이 군 유형에 포함되어 재정리되었다. 이에 따라 특별시와 광역시 인구가 2015년 279만 명인데 비해, 자치구 유형의 인구는 270만 명으로 나타나게 된다. 표를 통해 지난 8년간 특히 자치구 유형의 고령인구 증가가 두드러지고 있음을 확인할 수 있다.

15) 부산 기장군, 대구 달성군, 인천 강화군, 인천 옹진군, 울산 울주군

〈표 3-3〉 기초자치단체 65세 이상 고령인구 추이(2008-2015)

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
시	2,104,631	2,188,348	2,279,073	2,365,422	2,501,242	2,624,024	2,764,195	2,865,859
군	976,363	995,132	1,014,985	1,029,451	1,022,841	1,034,059	1,035,634	1,041,650
구	1,907,115	2,002,078	2,101,530	2,207,870	2,338,005	2,476,036	2,603,678	2,700,999

자료: 통계청(월별 주민등록 인구통계)의 자료를 재정리 환산한 자료임

다음은 상기한 2008년 1월부터 2015년 6월까지 90개¹⁶⁾의 데이터 포인트를 이용하여 시 군 구 단위로 추정된 선형인구추정식이다.

시 고령 인구 추정식 $y = 9350.6x + 2E+06$ $R^2 = 0.9885$
군 고령 인구 추정식 $y = 746.84x + 983257$ $R^2 = 0.8125$
구 고령 인구 추정식 $y = 9857.9x + 2E+06$ $R^2 = 0.9943$

(참조- y: 인구변수 x: 시간변수)

다음 <표 3-4>는 통계청의 “장래인구추계 시도판: 2013-2040”에 추정된 인구 데이터 중에서 고령인구(65세 이상자)를 5년 단위로 정리한 자료이다.

〈표 3-4〉 광역자치단체별 65세 이상 고령인구 전망(2015-2025)

행정구역	연령	2015	2020	2025
		추계인구 (명)	추계인구 (명)	추계인구 (명)
전국	계	50,617,045	51,435,495	51,972,363
	65세이상	6,653,943	8,132,783	10,402,431
특별시 광역시	계	22,993,326	23,070,601	23,064,570
	65세이상	2,755,696	3,451,975	4,435,928
도	계	27,623,719	28,364,894	28,907,793
	65세이상	3,898,247	4,680,808	5,966,503

자료: 통계청(연령별 시도 추계 인구)의 자료를 재정리한 자료임

16) 2008년 1월부터 2015년 6월까지 매월 인구 수 변화를 활용하여 추정식을 작성하였음

광역자치단체별로는 통계청의 데이터를 그대로 활용할 수 있으나, 시군구별로 살펴보기는 어렵다. 따라서 앞서 방법론에서 제시한 대로 선형인구추정식을 이용하여 시군구의 인구비중을 산출한 후, 이를 본 데이터에 적용하여 시군구별로 인구를 재추정하기로 한다.

다음 <표 3-5>는 선형인구추정식을 통해 산출한 시군구 유형별 비중을 5년 단위로 정리한 표이다. 표를 통해 시의 고령인구 비중은 소폭 증가하였고, 자치구의 고령인구 비중이 올라가고 있으며, 상대적으로 군의 고령인구 비중은 줄어들고 있음을 알 수 있다. 2015년 현재 군단위에 분포하는 고령자들의 사망으로 인해 군 단위 고령자의 숫자는 줄어들게 되지만, 군단위로의 신규 고령자 유입이 없기 때문에 결국 비중이 줄어들 것으로 판단된다. 반면, 시와 자치구의 현재 베이비부머 세대들은 10년 후에는 65세 이상이 되어 고령자가 되므로 고령자의 비중이 증가할 것으로 판단된다. 시와 자치구가 교통이 용이하고 문화시설, 대형 병원 등 고령자를 위한 시설들이 밀집해 있으므로 고령자들의 군 단위로 유입은 낮을 것으로 전망된다.

<표 3-5> 선형인구추정식을 활용한 고령인구 비율추정

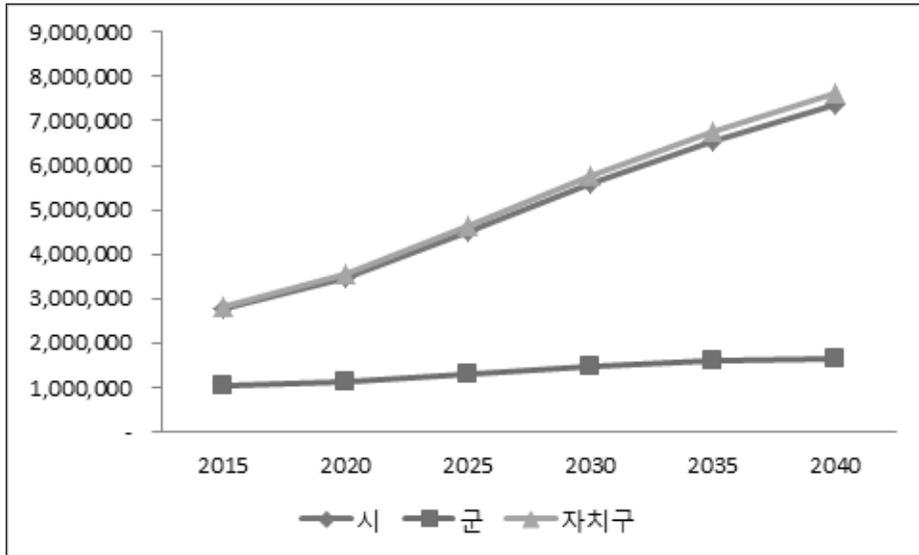
행정구역	연령별	2015	2020	2025
		추계인구 (명)	추계인구 (명)	추계인구 (명)
전국	계	50,617,045	51,435,495	51,972,363
	65세이상	6,653,943	8,132,783	10,402,431
시	65세이상	42%	43%	43%
군	65세이상	15%	14%	12%
구	65세이상	43%	44%	44%

다음 <표 3-6>은 위에서 추정된 시군구별 비율추정치를 통계청의 추계인구 총계에 그대로 적용하여 기초자치단체 별로 재산출한 고령 인구추정 결과를 5년 단위로 정리한 표이다. 군 유형의 고령화보다는 시와 자치구의 고령화가 더 많이 진행될 것으로 추정된다. 따라서 이에 따른 사회복지 지출의 부담도 자치구 유형에 집중될 것

으로 전망된다.

〈표 3-6〉 비율추정치를 활용하여 재산출한 고령인구추정 결과

행정구역	연령별	2015	2020	2025
		추계인구 (명)	추계인구 (명)	추계인구 (명)
전국	계	50,617,045	51,435,495	51,972,363
	65세이상	6,653,943	8,132,783	10,402,431
시	65세이상	2,789,036	3,469,231	4,494,429
군	65세이상	1,031,058	1,116,735	1,292,773
구	65세이상	2,833,849	3,546,817	4,615,229



〈그림 3-1〉 기초자치단체별로 재산출한 고령인구 추정 추세(2015-2040)

2. 5세 미만 영유아 인구 추이와 전망

다음 광역자치단체별로 재구성한 월별 주민등록 인구통계에 따르면, 지난 8년 간 5세 미만 영유아인구는 특별시 광역시 유형에서는 줄어들고 있으며, 도 유형에서는 소폭 늘어나고 있다.

<표 3-7> 광역자치단체 5세 미만 영유아 인구 추이(2008-2015)

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
전국	2,298,196	2,269,061	2,272,410	2,315,610	2,324,619	2,310,337	2,293,610	2,287,691
도	1,297,454	1,285,402	1,295,185	1,324,248	1,327,012	1,315,532	1,305,292	1,299,369
특별시 광역시	1,000,742	983,659	977,225	991,362	997,607	994,805	988,318	988,322

자료: 통계청(월별 주민등록 인구통계)의 자료를 재정리 환산한 자료임

다음 <표 3-8>의 기초자치단체별로 재구성한 월별 주민등록 인구통계에 따르면, 지난 8년 간 시 유형에서는 영유아인구가 늘어나고 있으나, 군과 자치구 유형에서는 줄어들고 있는 것을 파악할 수 있다.

<표 3-8> 기초자치단체 5세 미만 영유아 인구 추이(2008-2015)

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
시	1,136,618	1,127,035	1,137,314	1,164,380	1,177,768	1,172,160	1,171,998	1,172,149
군	186,769	185,125	185,895	188,988	179,595	174,922	166,129	161,031
구	974,809	956,901	949,201	962,242	967,255	963,255	955,483	954,511

자료: 통계청(월별 주민등록 인구통계)의 자료를 재정리 환산한 자료임

다음은 상기한 2008년 1월부터 2015년 6월까지 90개의 데이터 포인트를 이용하여 시, 군, 구 단위로 추정된 선형인구추정식이다.

시 영유아 인구 추정식 $y = 639.23x + 1E+06$ $R^2 = 0.7165$
군 영유아 인구 추정식 $y = -297.6x + 193266$ $R^2 = 0.7235$
구 영유아 인구 추정식 $y = -97.168x + 965275$ $R^2 = 0.0913$

(참조- y: 인구변수 x: 시간변수)

다음 <표 3-9>는 통계청의 “장래인구추계 시도편: 2013-2040”에 추정된 인구 데이터 중에서 영유아인구(5세 미만자)를 5년 단위로 정리한 자료이다. 광역자치단체별로는 통계청의 데이터를 그대로 활용할 수 있으나, 시군구별로 살펴보기는 어렵다. 따라서 앞서 방법론에서 제시한 대로 이상의 선형인구추정식을 이용하여 시, 군, 구의 인구비중을 산출한 후, 이를 본 데이터에 적용하여 시, 군, 구별로 인구를 재추정하기로 한다.

<표 3-9> 광역자치단체별 5세 미만 영유아 인구 전망(2015-2025)

행정구역	연령별	2015	2020	2025
		추계인구 (명)	추계인구 (명)	추계인구 (명)
전국	0-4세	2,296,916	2,259,138	2,234,269
특별시 광역시	0-4세	994,556	982,630	956,486
도	0-4세	1,302,360	1,276,508	1,277,783

자료: 통계청(연령별 시도 추계 인구)의 자료를 재정리한 자료임

<표 3-10> 선형인구추정식을 활용한 영유아 비율추정

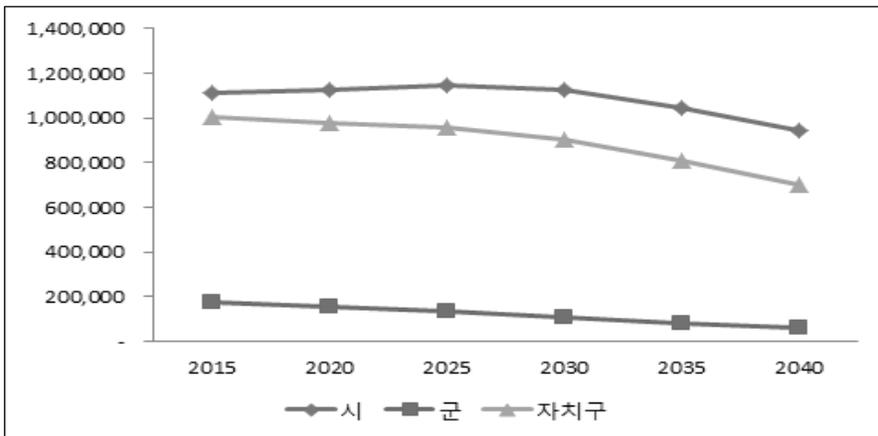
행정 구역	연령별	2015	2020	2025
		추계인구 (명)	추계인구 (명)	추계인구 (명)
전국	계	50,617,045	51,435,495	51,972,363
	0-4세	2,296,916	2,259,138	2,234,269
시	0-4세	48%	50%	51%
군	0-4세	8%	7%	6%
구	0-4세	44%	43%	43%

<표 3-10>은 선형인구추정식을 통해 산출한 시, 군, 구 유형별 영유아 비중을 5년 단위로 정리한 표이다. 시의 영유아 인구 비중만 점차 늘어날 것으로 전망되고 있으며, 군과 자치구의 비중은 줄어들 것으로 전망되고 있다.

다음 <표 3-11>은 위에서 추정된 시군구별 비율추정치를 통계청의 추계인구 총계에 그대로 적용하여 기초자치단체 별로 재산출한 영유아 인구추정 결과를 5년 단위로 정리한 표이다. 모든 유형에서 영유아 인구는 줄어들 것으로 전망되고 있으며, 특히 자치구와 군 단위에서 두드러지게 줄어들 것으로 추정된다. 이에 따라 영유아 관련 사회복지 지출의 부담도 다소 덜어질 것으로 전망된다.

<표 3-11> 비율추정치를 활용하여 재산출한 영유아 인구추정 결과

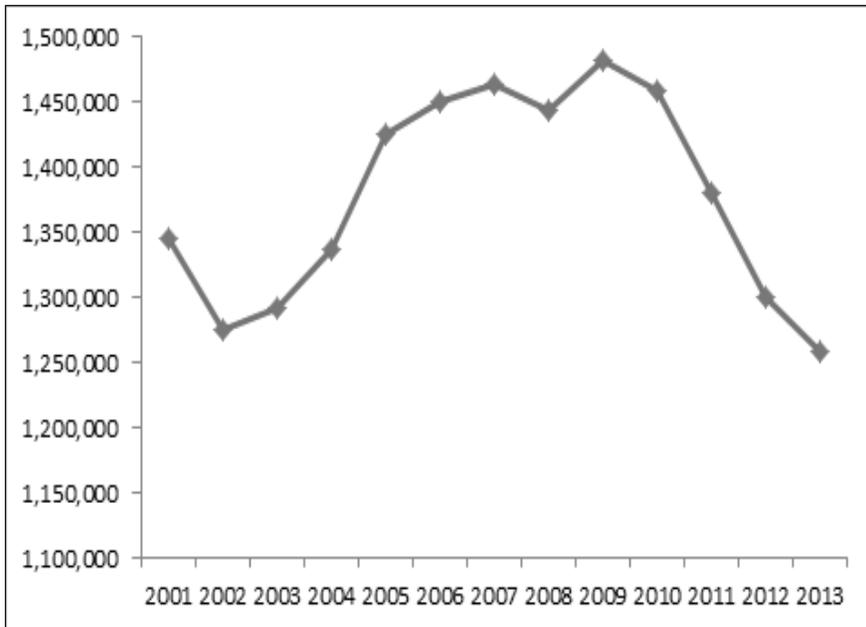
행정 구역	연령별	2015	2020	2025
		추계인구 (명)	추계인구 (명)	추계인구 (명)
전국	계	50,617,045	51,435,495	51,972,363
	0-4세	2,296,916	2,259,138	2,234,269
시	0-4세	1,113,970	1,127,798	1,146,757
군	0-4세	175,367	152,954	32,213
구	0-4세	1,007,579	978,386	955,298



<그림 3-2> 기초자치단체별 영유아인구 추정 추세(2015-2040)

3. 국민기초생활수급권자의 추이와 전망

국민기초생활수급권자수(일반)는 <그림 3-3>에서 볼 수 있는 바와 같이 2002년에서 2007년까지는 계속 증가하였으나, 2009년 이후로 계속 감소하고 있는 추세이다. 소득의 증가로 인하여 수급권자 수가 줄어들었다고 판단하기는 어려우며, 부정수급자 관리를 엄격히 함에 따라 수급권자가 크게 줄어든 것으로 추정된다. 따라서 이 데이터에 의지하여 장기 추세를 분석하는 것이 곤란한 상황이다.



〈그림 3-3〉 국민기초생활수급권자 추이(2001-2013)

국민기초생활수급권자 수 역시 통계청에는 광역자치단체 통계만이 존재하며, “2013년 국민기초생활보장 수급자 현황” 부록에 2013년 1개 연도의 시, 군, 구별 통계가 존재한다.

국민기초생활수급자는 그 특성상 이동이 어려우므로, 지역 간 이동이 많지 않을 것으로 추측된다. 데이터 이용가능성에 따라 시군구 데이터가 1개연도만 이용 가능하므로, 2013년도의 자치단체별 비중으로 모든 해가 고정되어있다고 가정하고 비율에 따라 시, 군, 구별 추계를 시도하였다.

〈표 3-12〉 2013년도 국민기초생활수급권자 시군구비율

(단위: 명, %)

유형	국민기초생활수급권자(기본)	비율
특광역시	586,713	46.6%
도	671,869	53.4%
시	499,759	40.4%
군	167,509	13.5%
구	569,552	46.0%

2013년 국민기초생활수급권자의 수는 1,258,582명으로 전체 인구의 약 2.5% 수준이며, 2001년에서 2013년까지의 14년간 평균은 총 인구의 약 2.8% 수준이다. 2009년 3.01% 이후 2013년 2.51%로 감소하고 있는 최근 추세를 반영할 경우, 국민기초생활수급권자의 수가 줄어들 것이라고 보인다. 하지만 현재 경제 여건을 고려하면 그 감소세가 지속된다고 보기는 어렵다.

따라서 다소 보수적으로 추계하여 2013년의 2.5%가 10년 간 계속 유지될 것으로 가정하고 2015년에서 2025년까지의 국민기초생활수급권자 수를 전망하면 다음 <표 3-13>과 같다.¹⁷⁾

17) 이전에 추정된 노인인구 수의 추정과 영유아인구 수의 추정에 비해서 정책과 비율이 10년간 고정된다는 상대적으로 강한 가정을 사용한 추계이다.

〈표 3-13〉 국민기초생활수급권자 전망(2015-2025)

(단위: 명)

연도	총 기초생활수급권자수	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	1,265,426	512,498	170,833	582,096
2016	1,270,035	514,364	171,455	584,216
2017	1,274,413	516,137	172,046	586,230
2018	1,278,517	517,799	172,600	588,118
2019	1,282,343	519,349	173,116	589,878
2020	1,285,887	520,784	173,595	591,508
2021	1,289,160	522,110	174,037	593,013
2022	1,292,138	523,316	174,439	594,383
2023	1,294,779	524,386	174,795	595,598
2024	1,297,189	525,362	175,121	596,707
2025	1,299,309	526,220	175,407	597,682

제3절 사회복지 재정수요 전망

상기 3가지 복지관련 수요자 추계를 활용하여 연구의 대상이 되는 2015년부터 2025년까지 10여 년간의 사회복지비 증가 규모를 추계하고 이들이 자치단체 유형별로 재정에 어떠한 영향을 미칠지 검토하기로 한다. 본 추계를 위한 기본 가정은 다음과 같다. 첫째, 2014년에 크게 바뀐 사회복지 관련 정책들과 이에 따른 지방의 부담 정도가 향후 10년 간 큰 변화 없이 그대로 유지된다(가정 1)는 것이다. 둘째, 첫째 가정에 근거하여 향후 10년 간 지방의 사회복지 예산이 투여되는 비중은 각 세부 분야별로 그대로 유지된다(가정 2)고 가정한다. 만약 사회복지 관련 정책들과 이에 따른 지방의 부담 정도가 일정하게 유지된다면, 금액은 달라질지언정 당연히 비중은 그대로 유지되게 될 것이기 때문이다. 셋째, 향후 10년 간 우리나라의 경제 상태나 재정 상태는 큰 호재나 악재 없이 일정 수준을 그대로 유지한다(가정 3)고 가정한다. 시나리오를 작성한다면, 상, 중, 하 단계 중의 중위 가정으로 보면 될 것이다. 미래 예측은 항상 어렵다. 많은 학자들과 실무자들이 수없이 다양한 모델을 사용해서 경제 상황을 예측하고 있지만, 절대적으로 맞다고 자신할 수 있는 모델은 존재하지 않는다. 그나마 실증적으로 적합성이 높은 이론은 A. Wildavsky가 주장한 점증주의(incrementalism)이다. 물론 급격한 이벤트가 발생하여 모든 예측을 무너뜨릴 가능성은 있으나, 대체적으로 인간은 과거에 기초하여 현재를 살고, 과거에서 약간의 증감을 통해 현재 상황을 조정하곤 한다. 게다가 D. North가 주장한 바와 같이 형성된 제도(institution)는 행위자(player)가 바뀌어도 쉽게 변화하지 않으며, 사회의 항상성을 유지시킨다. 따라서 세 번째 가정 역시 그렇게 현실성이 없는 가정은 아니라고 본다.

행정자치부에서 매년 발행하는 지방자치단체 통합재정개요에 따르면, 2015년 현재 지방의 사회복지 예산은 440,629 억 원이며, 이 중 노인·청소년 분야가 134,884 억 원으로 30.61%, 보육·가족 및 여성 분야가 116,017 억 원으로 26.33%, 기초생활보장이 105,279 억 원으로 23.89%를 차지하여, 이 세 가지 분야가 전체사회복지의 80.83%를 차지한다. 앞서 세운 가정 1과 2에 따라 본 비중은 향후 10년간 그대로 유지될 것이다.

노인·청소년 분야의 사회복지재정 수요 추계를 위해 앞서 추계한 노인 인구 전망을 사용하기로 한다. 노인·청소년 분야의 대부분 예산은 기초연금 등 노인지원을 위해 사용되고 있기 때문이다. 2015년도 노인 인구 수와 여기에 지원된 지방의 사회복지예산 규모를 이용하여, 노인 1인당 사회복지 예산을 추계하고 이를 이용하여 시, 군, 자치구의 노인·청소년 분야의 지방 사회복지 재정 수요를 추계하도록 한다.

〈표 3-14〉 노인 인구 전망(2015-2025)

(단위: 명)

연도	총 노인인구수	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	6,653,943	2,789,036	1,031,058	2,833,849
2016	6,897,006	2,902,547	1,041,065	2,953,394
2017	7,156,170	3,022,884	1,053,383	3,079,903
2018	7,437,375	3,152,634	1,068,701	3,216,040
2019	7,760,744	3,300,441	1,089,641	3,370,662
2020	8,132,783	3,469,231	1,116,735	3,546,817
2021	8,537,304	3,652,241	1,147,426	3,737,637
2022	8,967,669	3,846,707	1,180,639	3,940,324
2023	9,420,949	4,051,423	1,215,867	4,153,659
2024	9,899,743	4,267,550	1,253,346	4,378,848
2025	10,402,431	4,494,429	1,292,773	4,615,229

2015년도 노인 인구수는 6,653,943명이며, 지원된 지방 예산은 약 13.4조이므로 노인 1인당 지방 사회복지 예산은 약 2백만 원으로 추산된다. <표 3-14>을 활용하면 시, 군, 자치구 별로 2015년부터 2025년까지 노인·청소년 분야에 투여될 지방의 사회복지 예산을 추계할 수 있다.

보육·가족 및 여성 분야의 사회복지재정 수요 추계를 위해 앞서 추계한 영유아 인구 전망을 활용하기로 한다. 2015년도 영유아 인구 수와 여기에 지원된 지방의 사회복지예산 규모를 이용하여, 영유아 1인당 사회복지 예산을 추계하고 이를 이용하여 시, 군, 자치구의 보육·가족 및 여성 분야의 지방 사회복지 재정 수요를 추계하도록 한다.

〈표 3-15〉 영유아 인구 전망(2015-2025)

(단위: 명)

연도	총 영유아인구수	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	2,296,916	1,113,970	175,367	1,007,579
2016	2,267,613	1,106,247	169,188	992,177
2017	2,267,185	1,112,509	165,226	989,450
2018	2,264,967	1,117,867	161,149	985,951
2019	2,261,915	1,122,781	157,032	982,102
2020	2,259,138	1,127,798	152,954	978,386
2021	2,254,525	1,131,861	148,775	973,889
2022	2,248,140	1,134,986	144,509	968,645
2023	2,242,852	1,138,615	140,343	963,894
2024	2,238,477	1,142,664	136,261	959,553
2025	2,234,269	1,146,757	132,213	955,298

2015년도 영유아 인구 수는 2,296,916명이며, 지원된 지방 예산은 약 11.6조이므로 영유아 1인당 지방 사회복지 예산은 약 5백만 원으로 추산된다. <표 3-15>를 활용하면 시, 군, 자치구 별로 2015년부터 2025년까지 보육·가족 및 여성 분야에 투여될 지방의 사회복지 예산을 추계할 수 있다.

기초생활보장의 사회복지재정 수요 추계를 위해 앞서 추계한 국민기초생활수급권자 전망을 활용하기로 한다. 2015년도 국민기초생활수급권자 수와 여기에 지원된 지방의 사회복지예산 규모를 이용하여, 국민기초생활수급권자 1인당 사회복지 예산을 추계하고 이를 이용하여 시, 군, 자치구의 기초생활보장 분야의 지방 사회복지재정 수요를 추계하도록 한다.

〈표 3-16〉 국민기초생활수급권자 전망(2015-2025)

(단위: 명)

연도	총 기초생활수급권자수	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	1,265,426	512,498	170,833	582,096
2016	1,270,035	514,364	171,455	584,216
2017	1,274,413	516,137	172,046	586,230
2018	1,278,517	517,799	172,600	588,118
2019	1,282,343	519,349	173,116	589,878
2020	1,285,887	520,784	173,595	591,508
2021	1,289,160	522,110	174,037	593,013
2022	1,292,138	523,316	174,439	594,383
2023	1,294,779	524,386	174,795	595,598
2024	1,297,189	525,362	175,121	596,707
2025	1,299,309	526,220	175,407	597,682

2015년도 국민기초생활수급권자 수는 1,265,426명이며, 지원된 지방 예산은 약 10.5조이므로 국민기초생활수급권자 1인당 지방 사회복지 예산은 약 8백만 원으로 추산된다. <표 3-16>을 활용하면 시, 군, 자치구 별로 2015년부터 2025년까지 기초생활보장 분야에 투여될 지방의 사회복지 예산을 추계할 수 있다.

여기서 한 가지 고려해야 할 사항은 2015년도와 2025년도의 물가가 동일할 수 없다는 점이다. 예컨대, 기초생활보장을 위해 수급권자 1인당 지원된 2015년의 8백만 원이 2025년에도 8백만 원의 가치를 그대로 가지고 있다고 볼 수는 없다. 따라서 이에 대한 보정이 필요하다. 이 보정 방식에 따라 수요 사니라오가 달라질 것이다. 다음 4장에서는 시뮬레이션 시나리오를 구성하고, 이를 이용하여 사회복지 수요측면 전망과 사회복지 공급여력 전망을 수행하여 자치단체에 미치는 영향과 문제점을 진단하고 정책방안을 모색하기로 한다.

제4장 시뮬레이션 및 정책방안 모색

제1절 시뮬레이션
제2절 정책방안 모색



제4장 시뮬레이션 및 정책방안 모색



제1절 시뮬레이션

1. 시나리오 구성

본 연구는 기초자치단체 유형별로 사회복지 수요측면과 사회복지 공급여력 측면을 비교하여 영향을 분석하고 있다. 수요와 공급의 2가지 측면에서 접근하고 있으므로 다음 <표 4-1>과 같이 각 상황에 따라 총 4가지 시나리오가 도출된다. 정책결정자의 입장에서 가장 유리한 시나리오 1과 가장 불리한 시나리오 3을 양 극단으로, 그 사이에 시나리오 2와 4가 위치하게 될 것이다. 따라서 본 연구에서는 시나리오 1과 3을 이용하여 시뮬레이션하고 그 결과를 비교해 보고자 한다.

<표 4-1> 시뮬레이션 시나리오

			수요측면	
			현실적(많은 지출)	보수적(적은 지출)
			경제성장률 3% 적용	물가상승률 1% 적용
공급측면	낙관적 (많은 수입)	개별적 평균증가율 사용	시나리오 2	시나리오 1 (최상의 상황: 3장)
	보수적 (적은 수입)	일률적 물가상승률사 용	시나리오 3 (최악의 상황)	시나리오 4

가. 수요 측면 시나리오

먼저 수요 추정 측면에서는 보수적 추정을 사용할 것인가 아니면 보다 현실적인 추정을 사용할 것인가에 따라 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

① 보수적 수요(적은 지출) 추정방식

먼저 사회복지와 관련한 정책이 현 시점 그대로 유지되며, 단지 물가의 상승을 감안하여 이에 따른 추가 수요 금액만을 지급하도록 하는 지극히 보수적인 추계를 할 수 있다. 물가상승률은 소비자 물가지수, 생산자 물가지수, GDP 디플레이터 등을 이용하여 산출하며, 물가상승률 대신 임금상승률을 사용하여 물가를 보정하기도 한다.

보수적인 추계를 위해서는 물가 지표로 GDP 디플레이터를 활용한다. GDP 디플레이터는 명목 GDP를 실질 GDP로 나누어 사후적으로 계산하는 값이며, GDP 추계 시에 생산자 물가지수, 소비자 물가지수, 수출입물가지수 등의 각종 가격지수가 종합적으로 이용되고 있으므로 종합 물가지수로 볼 수 있다. 다음 <표 4-2>는 최근 10년(2005-2014) 간의 GDP 디플레이터와 그를 활용한 물가 상승률을 보여주고 있다.

<표 4-2> GDP 디플레이터를 활용한 최근 10년간 물가상승률

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
GDP 디플레이터	88.90	88.80	90.90	93.60	96.90	100.00	101.60	102.60	103.50	104.10
물가상승률(%)		-0.11	2.36	2.97	3.53	3.20	1.60	0.98	0.88	0.58

자료: 한국은행

최근 10년간의 물가상승률을 살펴보면, 2006년 물가 하락의 반동으로 2007년도의 물가상승률이 높았으며, 세계경제 위기의 영향으로 인해 2008년에서 2010년 사이의 물가상승률이 3%로 높은 편이었으나 2011년 이후 1% 이하로 안정되고 있는 것을 볼 수 있다.

경제상황의 전망은 가정을 어떻게 하느냐에 따라 다양하게 나타날 수 있다. 다만, 2008년에서 2010년까지의 상황은 특수한 상황이므로 전체 추세의 예측에서 제외하는 것이 좋다고 판단된다. 가정 3에 따라 본 보고서에서는 우리나라 경제상황에 큰 호재나 큰 악재가 나타나지 않을 것이라고 가정하고, 경제 상황이 안정된 2011년부터 최근 4년간의 평균치인 1.01%를 향후 10년간 평균 물가상승률로 가정하여 추계하기로 한다. 여기에 사회복지정책의 불가역성을 고려한다면, 같은 항목의 사회복지 사업에 들어가는 비용은 해마다 커질 가능성이 더욱 높으므로 1.01%는 아주 보수적이라고 볼 수 있다. 따라서 1인당 GDP 디플레이터를 활용하여 물가상승률 1.01%를 적용하여 향후 10년 간 수요를 추정하는 것은 수요측면의 보수적 시나리오라고 볼 수 있다.

② 현실적 수요(많은 지출) 추정방식

보다 현실적으로 판단한다면, 경제의 성장에 따라 복지 수요도 더불어 증가하게 될 가능성이 높다. 전체적인 생활수준이 향상함에 따라 국가최소수준(national minimum)의 기준도 높아지게 될 것이며, 새로운 복지 수요가 생겨날 것이기 때문이다. 따라서 전체적인 생활수준의 향상을 측정하기 위한 대리지표로 경제성장률을 사용하기로 한다. <표 4-3>에 나온 한국은행 자료에 따르면, 본 보고서의 주요 분석 대상인 2008년부터 2014년까지 우리나라 국내총생산은 1,104조 원에서 1,485조 원으로 증가하였으며, 경제성장률은 최소 2009년의 0.7%에서 최대 2010년의 6.5%까지 등락을 지속하였다. 전체적으로 평균 3.17%의 성장을 보이고 있다.

〈표 4-3〉 국내총생산 및 경제성장률(GDP)

(단위: 십억 원, 전년동기비 %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국내총생산 (명목GDP)	1,104,492	1,151,708	1,265,308	1,332,681	1,377,457	1,429,445	1,485,078
경제성장률 (실질GDP성장률)	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3

출처: 한국은행

이에 따라 2014년도에 크게 변경된 복지정책이 대폭적인 수정없이 10년간 지속된다는 가정은 그대로 둔 상태로, 수요측면의 보다 현실적인 시나리오를 구성하도록 한다. 물가상승률(1.01%)에 연동하여 사회복지수요가 증가하는 것을 넘어서, 생활수준의 향상에 따른 추가적인 지원이 일부 더해질 것으로 생각하는 것이다. 10년간의 보정계수를 물가상승률(1.01%)이 아닌 경제성장률(3.17%)을 사용하는 것을 수요 측면의 현실적 시나리오라고 볼 수 있다.

나. 공급 측면 시나리오

먼저 공급여력 추정 측면에서는 낙관적 추정을 사용할 것인가 아니면 보다 보수적인 추정을 사용할 것인가에 따라 2가지로 나누어 살펴볼 수 있다.

① 낙관적 공급(많은 수입) 추정방식

공급 여력 추정 측면에서 지방세입을 각 항목별로 나열하고, 이들 각각의 평균 증가율을 구하여 그대로 연장하는 방법을 활용할 수 있다. 기초자치단체의 지방세입은 크게 지방세와 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수로 구성된다. 단, 지방채 및 예치금 회수항목의 경우에는 항목의 특성상 추세에 따라 움직이지 않으므로 2008년에서 2014년의 평균값을 동일하게 사용

하여 추정하도록 한다. 또한 2015년부터 분권교부세가 폐지됨에 따라 자치구 유형의 경우에는 지방교부세를 0원으로 고정하기로 한다. 이는 상당히 낙관적인 추정방식으로 이를 공급 측면의 낙관적 시나리오라고 볼 수 있다.

② 보수적 공급(적은 수입) 추정방식

낙관적 공급 추정에서는 평균 증가율을 사용하고 있기 때문에 모든 지방세입 항목의 증가율에 음수가 보이지 않는다. 이 추정 방식대로라면, 지방세입이 지속적으로 증가하기만 할 것이다. 그러나 경제 사정에 따라 지방세입은 얼마든지 가감이 발생할 수 있다. 2009년 세계 경제위기의 사례에서 보이듯이 지방세입이 급감할 여지도 있고, 국가 세수의 감소로 인해 지방세수의 가장 큰 비중을 차지하는 이천 재원이 줄어들 것도 예상되고 있다. 비관적 시나리오는 그 경우의 수가 너무나 다양하고 발생확률도 상대적으로 낮으므로 보수적인 시나리오를 생각하기로 한다. 기본적인 물가 상승에 따라 명목 지방세입은 늘어나는 것이 현실적이므로 딱 물가상승분(1.01%)만큼 세수가 증대할 것이라는 가정에 따라 공급 여력을 추정하고 이를 공급 측면의 보수적 시나리오라고 정하는 것이다.

이제 수요 측면의 현실적, 보수적 가정, 공급 측면의 낙관적, 보수적 가정이 섞여 4가지 상황이 발생하게 된다. 시나리오 1은 보수적 수요 추정에 낙관적 공급 추정이 매칭되는 경우로 3장에서 다룬 이상적인 상황이다. 시나리오 2은 현실적 수요 추정에 낙관적 공급 추정이 매칭되는 경우이다. 시나리오 3은 현실적 수요 추정에 보수적 공급 추정이 매칭되는 경우로 가장 어려운 상황이 될 것이다. 시나리오 4는 보수적 수요 추정과 보수적 공급 추정이 매칭되는 경우이다. 시나리오 1과 시나리오 3을 양 극단으로 두고 사이에 시나리오 2와 4가 위치하게 될 것이다. 시나리오 1은 정책결정자의 입장에서 가장 유리한 시나리오이며, 시나리오 3은 정책결정자의 입장에서 가장 불리한 시나리오이다. 따라서 시나리오 1과 시나리오 3을 추정하고 이를 비교하며 정책적 시사점을 도출해 보도록 하겠다.

2. 시나리오 1의 추계 결과

시나리오 1은 보수적 수요추정에 낙관적 공급추정이 매칭되는 정책결정자에게 이상적인 상황이다.

가. 보수적 수요(적은 지출)추정

사회복지와 관련한 정책이 현 시점 그대로 유지되며, 단지 물가의 상승을 감안하여 이에 따른 추가 수요 금액만을 지급하도록 하는 지극히 보수적인 추계를 하였다. 물가는 1인당 GDP 디플레이터를 활용하여 물가상승률 1.01%를 적용하여 향후 10년 간 수요를 추정하였다.

〈표 4-4〉 노인·청소년 분야의 사회복지재정 수요 추계

(단위: 백만원)

연도	전국 추계	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	13,488,400	5,653,735	2,090,087	5,744,577
2016	14,122,329	5,943,263	2,131,687	6,047,378
2017	14,800,989	6,252,181	2,178,694	6,370,113
2018	15,537,965	6,586,398	2,232,701	6,718,865
2019	16,377,296	6,964,834	2,299,441	7,113,020
2020	17,335,740	7,394,970	2,380,418	7,560,351
2021	18,381,812	7,863,701	2,470,542	8,047,568
2022	19,503,453	8,366,061	2,567,728	8,569,665
2023	20,696,217	8,900,285	2,671,052	9,124,880
2024	21,967,701	9,469,767	2,781,196	9,716,739
2025	23,316,315	10,073,945	2,897,659	10,344,710

<표 4-4>은 노인 인구 추계를 활용한 노인 청소년 분야의 지방 사회복지재정 수요 추계 결과이다. 전국적으로 2015년 13.4조에서 2025년에는 23.3조에 이를 것으로 추정되어 약 2배 증가할 것으로 나타났다. 자치구 유형의 증가세가 두드러지게 나타나고 있으며, 군 유형은 크게 증가하지 않을 것으로 전망된다.

〈표 4-5〉 보육·가족 및 여성 분야의 사회복지재정 수요 추계

(단위: 백만원)

연도	전국 추계	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	11,601,700	5,626,651	885,776	5,089,271
2016	11,569,373	5,644,077	863,198	5,062,092
2017	11,684,018	5,733,354	851,498	5,099,165
2018	11,790,480	5,819,152	838,874	5,132,452
2019	11,893,516	5,903,764	825,699	5,164,051
2020	11,998,891	5,990,039	812,379	5,196,472
2021	12,095,332	6,072,336	798,165	5,224,830
2022	12,182,894	6,150,601	783,108	5,249,183
2023	12,276,995	6,232,587	768,214	5,276,194
2024	12,376,803	6,317,924	753,403	5,305,481
2025	12,478,307	6,404,594	738,404	5,335,303

<표 4-5>는 영유아 인구 추계를 활용한 보육·가족 및 여성 분야의 지방 사회복지재정 수요 추계 결과이다. 2015년 11.6조에서 2025년에는 12.5조에 이를 것으로 추정되며, 시 유형과 자치구 유형의 수요는 상승하지만, 군 유형은 오히려 수요가 줄어들게 될 것으로 전망된다.

〈표 4-6〉 기초생활보장 분야의 사회복지재정 수요 추계

(단위: 백만원)

연도	전국 추계	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	10,527,900	4,263,803	1,421,270	4,842,834
2016	10,672,964	4,322,549	1,440,852	4,909,562
2017	10,817,924	4,381,257	1,460,421	4,976,245
2018	10,962,374	4,439,758	1,479,922	5,042,693
2019	11,106,230	4,498,024	1,499,338	5,108,867
2020	11,249,407	4,556,008	1,518,672	5,174,727
2021	11,391,949	4,613,741	1,537,916	5,240,291
2022	11,533,589	4,671,104	1,557,037	5,305,446
2023	11,673,890	4,727,930	1,575,973	5,369,986
2024	11,813,745	4,784,570	1,594,860	5,434,323
2025	11,952,566	4,840,787	1,613,599	5,498,179

<표 4-6>은 국민기초생활수급권자 추계를 활용한 기초생활보장 분야의 지방 사회복지재정 수요 추계 결과이다. 2015년 10.5조에서 2025년에는 11.9조에 이를 것으로 추정되며, 자치구 유형에서 두드러지게 수요가 늘어날 것으로 전망된다.

이제 이 결과들을 활용하여 전체 지방의 사회복지 예산을 전망해보기로 한다. 가정 1과 2에 의거하여 노인·청소년 분야가 30.61%, 보육·가족 및 여성 분야가 26.33%, 기초생활보장이 23.89%를 차지한 비중이 향후 10년간 그대로 유지될 것으로 가정하고 추정을 계속해보면, 그 결과는 <표 4-7>과 같이 정리된다.

전국적으로 지방의 사회복지재정 수요는 2015년 44조원에서 2025년 59조원으로 약 15조원 증가할 것으로 예측된다. 기초자치단체인 시, 군, 자치구 유형으로 나누어 살펴보면, 2015년에 44:12:44의 비중을 가지고 있다가 2025년에는 45:11:44로 시 유형의 사회복지재정수요가 전국에서 차지하는 비율이 소폭 상승하고, 군 유형의

사회복지재정수요가 전국에서 차지하는 비율은 소폭 하락할 것으로 전망되고 있다. 그러나 어느 유형에서도 절대적인 사회복지재정 수요는 적게는 약 1조 원에서 많게는 약 7조 원까지 늘어날 것으로 전망되고 있다.

〈표 4-7〉 지방의 사회복지재정 수요 추계(보수적 추정)

(단위: 십억 원)

연도	전국 추계	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	44,065.32	19,230.72	5,439.98	19,394.63
2016	44,989.07	19,683.15	5,487.74	19,818.18
2017	46,149.86	20,248.41	5,555.63	20,345.82
2018	47,372.04	20,840.42	5,630.95	20,900.67
2019	48,715.88	21,485.37	5,721.24	21,509.27
2020	50,209.13	22,195.99	5,828.86	22,184.28
2021	51,798.95	22,949.13	5,946.58	22,903.24
2022	53,470.17	23,738.42	6,071.85	23,659.90
2023	55,235.81	24,571.08	6,204.68	24,460.05
2024	57,105.34	25,451.27	6,345.99	25,308.11
2025	59,071.12	26,375.51	6,494.70	26,200.91

나. 낙관적 공급(많은 수입)추정

행정자치부에서 매년 집계하는 지방자치단체 예산 순계를 활용하여 2015년부터 2025년까지 10년간의 세입 추계를 시도하기로 한다. 지방세입을 각 항목별로 나열하고, 2008년에서 2014년까지 이들 각각의 평균 증가율을 구한 후, 이를 그대로 2015년에서 2025년까지 연장하는 방법을 활용하여 낙관적 공급을 추정한다. 기초자

치단체의 지방세입은 크게 지방세와 세외수입, 지방교부세, 조정교부금 및 재정보전금, 보조금, 지방채 및 예치금 회수로 구성된다. 세입 전망을 위한 통계자료는 각 항목별 지방세입 평균 증가율 데이터를 향후 10년간 평균 지방세 증가율로 가정하여 추계하기로 한다. 단, 지방채 및 예치금 회수항목의 경우에는 항목의 특성상 추세에 따라 움직이지 않으므로 2008년에서 2014년의 평균값을 동일하게 사용하여 추정하도록 한다.

〈표 4-8〉 지방세입 추이(시)

(단위: 억 원, %)

연도	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금 및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
2008	98,076	232,988	101,944	23,933	102,134	6,588
2009	102,057	250,658	88,812	22,291	127,549	21,135
2010	106,700	191,481	94,482	28,208	130,841	4,136
2011	113,099	186,789	103,341	31,417	137,388	2,575
2012	119,399	210,788	112,894	34,404	152,400	4,267
2013	122,990	235,847	117,881	30,389	164,984	8,432
2014	127,138	-	120,201	33,986	184,663	1,521
증가	4.64%	1.25%	3.31%	5.78%	10.33%	평균사용

주: 2014년 세외수입은 과목변동으로 인해 제외함

먼저 시 유형의 세입을 유형별로 나누어 살펴보면 <표 4-8>과 같다. 지방세는 연평균 4.64% 늘어났으며, 세외수입은 1.25% 늘어났다. 교부세는 연평균 3.31% 늘어났으며, 재정보전금(약 6%)과 보조금(약 10%)이 큰 폭으로 늘어났다.

군 유형의 세입을 유형별로 나누어 살펴보면 <표 4-9>와 같다. 자주재원인 지방세와 세외수입은 연평균 약 1% 대로 증가하고 있는데 비해서 의존재원들의 증가비중이 높은 것을 알 수 있다. 특히 재정보전금은 연평균 약 9% 늘어났으며, 보조금도 매년 약 5% 씩 늘어나고 있다.

〈표 4-9〉 지방세입 추이(군)

(단위: 억 원, %)

연도	지방세	세외수입	지방 교부세	조정교부금및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
2008	19,609	102,899	114,116	4,873	80,401	2,803
2009	20,760	120,962	95,980	4,971	98,790	5,889
2010	20,718	85,016	100,309	6,049	97,078	689
2011	21,521	83,455	110,314	7,460	97,694	312
2012	21,576	89,707	123,255	7,587	104,052	702
2013	20,951	101,852	127,599	7,395	98,559	1,755
2014	19,388	-	124,035	6,948	105,048	166
증가	1.38%	1.41%	2.77%	9.24%	4.60%	평균사용

주: 2014년 세외수입은 과목변동으로 인해 제외함

〈표 4-10〉 지방세입 추이(자치구)

(단위: 억 원, %)

연도	지방세	세외수입	지방 교부세	조정교부금및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
2008	28,178	56,758	8,274	38,547	59,925	682
2009	21,440	67,355	6,322	45,863	81,380	1,096
2010	29,324	57,593	4,766	33,492	77,270	1,216
2011	30,910	47,634	12,575	35,348	80,045	801
2012	31,888	52,236	13,140	34,795	91,990	827
2013	41,765	54,318	5,037	36,407	108,959	1,027
2014	41,645	-	4,626	39,396	124,963	139
증가	10.48%	0.11%	11.69%	0.12%	13.54%	평균사용

주: 2014년 세외수입은 과목변동으로 인해 제외함

자치구 유형의 세입을 유형별로 나누어 살펴보면 <표 4-10>과 같다. 세외수입이나 조정교부금은 큰 변화가 없으며, 지방세가 연평균 약 10%씩 증가하였으나 지방교부세도 연평균 약 12% 증가하였고, 보조금은 연평균 약 14% 증가하여 전체적으로 의존재원의 증가분이 큰 것으로 나타났다. 2015년부터 분권교부세가 폐지됨에 따라 자치구 유형의 경우에는 추계시 지방교부세를 0원으로 고정하도록 한다.

지방세입 추이를 이용하여, 기초자치단체 유형별로 지방세입을 추계하여 살펴보면, 다음 <표 4-11> <표 4-12> <표 4-13>과 같다.

<표 4-11> 지방세입 추계(시)

(단위: 억 원, %)

연도	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금및재정보전금	보조금	지방채 및예치금회수
2015	133,037	241,780	124,180	35,950	203,739	6,951
2016	139,210	244,802	128,290	38,028	224,785	6,951
2017	145,669	247,862	132,536	40,226	248,005	6,951
2018	152,429	250,961	136,923	42,551	273,624	6,951
2019	159,501	254,098	141,456	45,011	301,889	6,951
2020	166,902	257,274	146,138	47,613	333,075	6,951
2021	174,646	260,490	150,975	50,365	367,481	6,951
2022	182,750	263,746	155,972	53,276	405,442	6,951
2023	191,230	267,043	161,135	56,355	447,324	6,951
2024	200,103	270,381	166,468	59,612	493,533	6,951
2025	209,387	273,760	171,978	63,058	544,515	6,951

시와 군단위의 추계를 살펴보면, 시 단위에서는 보조금이 10년 간 약 3배 가까이 증가할 것으로 나타났고, 재정보전금이 약 2배 가까이 증가할 것으로 나타났다. 반면, 지방세는 일부 증가하지만, 세외수입은 큰 변화가 없는 것으로 나타났다.

〈표 4-12〉 지방세입 추계(군)

(단위: 억 원, %)

연도	지방세	세외수입	지방 교부세	조정교부금및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
2015	19,656	104,744	127,471	7,590	109,880	1,759
2016	19,927	106,221	131,002	8,291	114,935	1,759
2017	20,202	107,719	134,630	9,057	120,222	1,759
2018	20,481	109,238	138,360	9,894	125,752	1,759
2019	20,763	110,778	142,192	10,809	131,536	1,759
2020	21,050	112,340	146,131	11,807	137,587	1,759
2021	21,340	113,924	150,179	12,898	143,916	1,759
2022	21,635	115,530	154,339	14,090	150,536	1,759
2023	21,933	117,159	158,614	15,392	157,461	1,759
2024	22,236	118,811	163,008	16,814	164,704	1,759
2025	22,543	120,487	167,523	18,368	172,281	1,759

군 단위에서는 보조금이 약 2배, 재정보전금이 약 3배 가까이 증가할 것으로 나타났다. 반면, 지방세와 세외수입은 큰 변화가 없을 것으로 나타났다. 즉 도 단위 기초자치단체의 세입은 자체재원의 증가분보다 의존수입의 증가분이 클 것으로 예측된다.

〈표 4-13〉 지방세입 추계(자치구)

(단위: 억 원, %)

연도	지방세	세외수입	지방 교부세	조정교부금및 재정보전금	보조금	지방채 및 예치금회수
2015	46,009	54,438	0	39,443	141,883	827
2016	50,831	54,497	0	39,491	161,094	827
2017	56,158	54,557	0	39,538	182,906	827
2018	62,044	54,617	0	39,585	207,672	827
2019	68,546	54,677	0	39,633	235,790	827
2020	75,729	54,738	0	39,681	267,716	827
2021	83,666	54,798	0	39,728	303,965	827
2022	92,434	54,858	0	39,776	345,122	827
2023	102,121	54,918	0	39,824	391,851	827
2024	112,823	54,979	0	39,871	444,908	827
2025	124,647	55,039	0	39,919	505,149	827

<표 4-13>에 따르면, 자치구 유형은 자체재원인 지방세가 약 3배 가까이 증가하는 것은 바람직하나, 의존재원인 보조금이 4배 가까이 증가할 것으로 전망되었다. 2015년 분권교부세의 폐지로 인하여 추정기간 동안 자치구의 지방교부세는 0으로 추정한다. 전체적으로 기초자치단체들은 의존재원의 증가분이 큰 것으로 추정되어 안정적 재원확보는 어렵고, 정치적 환경에 크게 좌우될 것으로 전망된다.

종합하면, 2015년에서 2025년까지의 지방세입 추계는 다음 <표 4-14>과 같다. 10년 동안, 시 유형은 약 2배, 군 유형은 약 1배, 자치구 유형은 약 3배 가까이 세입이 늘어날 것으로 전망된다. 물론 앞서 개별적으로 살펴본 바와 같이, 세입의 증가분이 대부분 의존 재원의 증가분에 따른 것임은 염두에 두어야 할 것이다.

<표 4-14> 지방 세입추계(2015-2025)

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	745,637	371,100	282,600
2016	782,067	382,135	306,740
2017	821,251	393,589	333,986
2018	863,439	405,483	364,745
2019	908,906	417,838	399,473
2020	957,952	430,674	438,691
2021	1,010,908	444,017	482,984
2022	1,068,137	457,889	533,017
2023	1,130,037	472,319	589,541
2024	1,197,048	487,332	653,408
2025	1,269,650	502,960	725,581

이 세입 총액 중에서 자치단체 유형별로 사회복지에 사용할 수 있는 여력이 어느 정도인지를 산출해야 앞서 산출한 사회복지 수요와 연계하여 과부족을 판단할 수 있다. 세입 총액 중에서 사회복지에 사용할 수 있는 여력은 2008년에서 2014년까지 이용 가능한 자치단체 유형별 세출액과 그 중에서 사회복지가 차지한 비중을 이용하여 추계하기로 한다.

〈표 4-15〉 지방세출에서 사회복지예산이 차지하는 비중

(단위: 억 원, %)

유형 구분	시			군			자치구		
	세출 총계	사회 복지	비중	세출 총계	사회 복지	비중	세출 총계	사회 복지	비중
2008	396,735	69,692	18%	221,778	29,099	13%	148,939	54,350	36%
2009	493,393	93,782	19%	278,692	37,945	14%	188,544	73,229	39%
2010	449,137	96,006	21%	244,805	37,160	15%	178,110	75,030	42%
2011	452,204	100,698	22%	248,193	37,926	15%	177,950	79,249	45%
2012	494,728	113,343	23%	261,071	38,431	15%	194,829	89,712	46%
2013	533,803	132,815	25%	272,128	41,699	15%	215,285	105,718	49%

<표 4-15>는 지난 6년 간 각 자치단체 유형별 사회복지 예산의 지출비중을 보여 준다. 복지시책의 확대에 따라 전체 세출에서 사회복지예산이 차지하는 비중은 전체적으로 소폭 증가추세를 알 수 있다. 위 데이터를 보면, 자치구 유형은 사회복지 세출 예산이 가파르게 증가하여 비중이 거의 절반에 이르며, 시는 25% 수준이고, 군은 15% 수준에서 크게 변하지 않고 있음을 파악할 수 있다. 이를 활용하여, 향후 10여 년간 시는 26%, 군은 15%, 자치구는 52%¹⁸⁾의 예산을 사회복지에 할당하는 것

18) 증가 추세만을 고려한다면, 자치구의 사회복지 예산 비중은 훨씬 크게 될 것이다. 그러나 2015년 자치구들의 사회복지 디폴트 선언을 생각해 보면, 예산의 50% 이상을 복지 분야에만 투입하는 것은 무리가 있다. 인건비 등 최소 기본 경비의 집행도 고려해야 하기 때문이다. 이를 무시하고 무리한 복지시책을 도입하기는 어려울 것이므로 52% 정도로 고정하기로 한다.

으로 가정한다. 이 비율과 <표 4-14>의 전체 추계액을 이용하면, 2015년에서 2025년 까지 기초자치단체 유형별 사회복지재정공급여력은 다음 <표 4-16>과 같이 추정할 수 있다.

<표 4-16> 지방자치단체 사회복지예산 공급여력 추계(2015-2025)

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	193,866	55,665	146,952
2016	203,337	57,320	159,505
2017	213,525	59,038	173,673
2018	224,494	60,823	189,667
2019	236,316	62,676	207,726
2020	249,068	64,601	228,119
2021	262,836	66,602	251,152
2022	277,716	68,683	277,169
2023	293,810	70,848	306,561
2024	311,232	73,100	339,772
2025	330,109	75,444	377,302

다. 사회복지예산의 과부족과 시사점

<표 4-7>에서 추계한 보수적인 사회복지수요와 <표 4-16>에서 추계한 낙관적인 사회복지 공급여력을 연계시키면 가장 유리한 시나리오 1에서의 수요와 공급의 과

부족을 파악할 수 있다. 이를 정리하면 <표 4-17>와 같다.

〈표 4-17〉 지방자치단체 사회복지예산 과부족 추계(2015-2025)

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	1,558	1,265	- 46,994
2016	6,506	2,443	- 38,677
2017	11,041	3,482	- 29,785
2018	16,090	4,513	- 19,339
2019	21,462	5,463	- 7,367
2020	27,108	6,313	6,277
2021	33,345	7,137	22,119
2022	40,331	7,965	40,570
2023	48,099	8,801	61,961
2024	56,720	9,640	86,691
2025	66,354	10,497	115,293

추정결과에 따르면, 시와 군 유형에서는 사회복지 공급여력이 수요를 초과할 것으로 전망되고 있으며, 자치구 유형에서도 향후 5년까지는 수요가 더 많으나 2020년 이후에는 사회복지 공급여력이 수요를 초과할 것으로 전망된다.

그러나 이 결과는 개별 세입 항목의 추계에서 세입의 증가분이 대부분 의존재원의 증가분으로 인한 것이라는 것을 염두에 두어야 한다. 만약 의존재원의 평균증가율을 고려하지 않는다면, 이 수치는 완전히 바뀌게 된다. 다음 <표 4-18>은 의존재원을 2015년 수준으로 그대로 고정시켰을 때, 즉 의존재원의 추가 증가가 없는 경우, 지방자치단체 사회복지예산의 과부족 추계를 전망해 본 것이다.

〈표 4-18〉 의존재원 고정시 지방자치단체 사회복지예산 과부족 추계(2015-2025)

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	1,558	1,265	-46,994
2016	-575	1,050	-48,692
2017	-3,753	637	-51,167
2018	-7,110	153	-53,623
2019	-10,905	-476	-56,297
2020	-15,261	-1,275	-59,280
2021	-19,943	-2,171	-62,312
2022	-24,882	-3,139	-65,288
2023	-30,147	-4,178	-68,221
2024	-35,774	-5,298	-71,105
2025	-41,724	-6,488	-73,853

<표 4-17>과 <표 4-18>을 비교해보면, 사회복지예산의 여유분이 대부분 의존재원의 증가로 인해 나타난 결과임을 파악할 수 있다. 이 사실은 사회복지지출 전망과 관련하여 의존재원의 역할이 얼마나 중요한 것인지를 보여준다. 따라서 지방의 사회복지재원 확보를 위한 중앙-지방간 이전재원의 향후 배분 방향에 대해 모색해 볼 필요가 있다.

3. 시나리오 3의 추계 결과

시나리오 3은 현실적 수요 추정에 보수적 공급추정이 매칭되는 4가지 시나리오

중 가장 어려운 상황이다.

가. 현실적 수요(많은 지출)추정

사회복지와 관련한 정책이 현 시점 그대로 유지되지만, 경제의 성장에 따라 복지 수요도 더불어 증가하게 될 가능성이 높다. 전체적인 생활수준이 향상함에 따라 국가최소수준(national minimum)의 기준도 높아지게 될 것이며, 새로운 복지 수요가 생겨날 것이기 때문이다. 따라서 전체적인 생활수준의 향상을 측정하기 위한 대리 지표로 평균 경제성장률 3.17%을 사용하여 향후 10년 간 수요를 추정하였다.

<표 4-19> 지방의 사회복지재정 수요 추계(현실적 수요)

(단위: 십억 원)

연도	전국 추계	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	44,065.32	19,230.72	5,439.98	19,394.63
2016	45,951.74	20,104.33	5,605.16	20,242.24
2017	48,146.01	21,124.23	5,795.93	21,225.85
2018	50,478.56	22,207.07	6,000.21	22,271.27
2019	53,021.30	23,384.21	6,226.87	23,410.22
2020	55,815.84	24,674.55	6,479.76	24,661.53
2021	58,815.35	26,057.69	6,752.08	26,005.59
2022	62,012.07	27,530.66	7,041.83	27,439.59
2023	65,430.51	29,106.09	7,349.86	28,974.57
2024	69,092.57	30,793.85	7,678.10	30,620.64
2025	73,000.32	32,594.96	8,026.17	32,379.18

<표 4-19>로 계산된 현실적 수요에 따르면, 전국적으로 지방의 사회복지재정 수요는 2015년 44조원에서 2025년 73조원으로 약 29조원 증가할 것으로 예측된다. 기

초자치단체인 시, 군, 자치구 유형으로 살펴보면, 2015년에 44:12:44의 비중을 가지고 있다가 2025년에는 45:11:44로 시 유형의 사회복지재정수요가 전국에서 차지하는 비율이 소폭 상승하고, 군 유형의 사회복지재정수요가 전국에서 차지하는 비율은 소폭 하락할 것으로 전망되고 있다. 어느 유형에서도 사회복지재정 수요는 적게는 약 3조 원에서 많게는 약 13조 원까지 늘어날 것으로 전망되고 있다.

나. 보수적 공급(적은 수입)추정

시나리오 3의 공급 측면 추계를 위해서 지방 세입 추계를 보수적으로 시행한다. 지방세입의 각 항목이 평균 증가율에 따라 증가하는 방식이 아니라 2014년의 수준에서 단지 물가 상승률에 따라 증가하는 정도만 추정하는 것이다. 물가상승률 1.01%를 적용하여 향후 10년 간 세입을 추정하였다. 그 결과는 다음 <표 4-20>과 같다.

<표 4-20> 지방 세입추계(2015-2025)

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	718,281	363,678	269,005
2016	725,465	367,333	271,714
2017	732,722	371,025	274,450
2018	740,052	374,755	277,213
2019	747,457	378,522	280,005
2020	754,936	382,327	282,824
2021	762,490	386,171	285,673
2022	770,121	390,054	288,550
2023	777,829	393,975	291,456
2024	785,615	397,937	294,391
2025	793,480	401,938	297,356

10년 동안, 시 유형은 약 7조 원, 군 유형은 약 4조 원, 자치구 유형은 약 3조 원의 세입이 늘어날 것으로 전망된다. 이 세입 총액 중에서 자치단체 유형별로 사회복지

지에 사용할 수 있는 여력이 어느 정도인지를 산출해야 앞서 산출한 사회복지 수요와 연계하여 과부족을 판단할 수 있다. 세입 총액 중에서 사회복지에 사용할 수 있는 여력은 2008년에서 2014년까지 이용 가능한 자치단체 유형별 세출액과 그 중에서 사회복지가 차지한 비중을 이용하여 추계하기로 한다.

지난 6년 간 각 자치단체 유형별 사회복지 예산의 지출비중 추세를 이용하여, 시는 26%, 군은 15%, 자치구는 52%의 예산을 사회복지에 할당하는 것으로 가정한다. 이 비율과 <표 4-20>의 전체 추계액을 이용하면, 2015년에서 2025년까지 기초자치단체 유형별 사회복지재정공급여력은 다음 <표 4-21>과 같이 추정할 수 있다.

<표 4-21> 지방의 사회복지재정 공급여력 추계(보수적 공급)

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	186,753	54,552	139,883
2016	188,621	55,100	141,291
2017	190,508	55,654	142,714
2018	192,414	56,213	144,151
2019	194,339	56,778	145,603
2020	196,283	57,349	147,068
2021	198,247	57,926	148,550
2022	200,231	58,508	150,046
2023	202,236	59,096	151,557
2024	204,260	59,691	153,083
2025	206,305	60,291	154,625

지속적으로 늘어나고 있는 있으나, 시유형의 경우 2015년 약 19조 원에서 2025년 약 21조 원까지 약 2조 원 정도 증가했을 뿐이다. 군 유형은 10년 동안 약 6천억 원 정

도 공급여력이 늘어날 것으로 전망되었으며, 자치구 유형은 10년 동안 약 1조 5천억 원 정도 공급여력이 늘어날 것으로 전망된다.

다. 사회복지예산의 과부족과 시사점

<표 4-21>에서 추계한 보수적인 사회복지 공급여력과 <표 4-19>에서 추계한 현실적인 사회복지수요추계를 연계시키면 가장 어려운 상황인 시나리오 3에서 수요와 공급의 과부족을 파악할 수 있다. 정리하면 <표 4-22>와 같다.

<표 4-22> 현실적 수요와 보수적 공급이 결합한 시나리오의 과부족 현황

(단위: 억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	-5,554	152	-54,064
2016	-12,422	-952	-61,131
2017	-20,735	-2,306	-69,545
2018	-29,657	-3,789	-78,562
2019	-39,503	-5,490	-88,500
2020	-50,462	-7,449	-99,547
2021	-62,330	-9,595	-111,506
2022	-75,075	-11,910	-124,350
2023	-88,825	-14,402	-138,189
2024	-103,679	-17,090	-153,123
2025	-119,645	-19,971	-169,167

사회복지재정과 관련하여 다른 기초자치단체 유형에 비해 상당히 여유가 있는 군

유형마저도 2016년 이후에는 공급여력이 부족한 것으로 나타나고 있다. 특히 자치구 유형에서의 공급여력 부족은 17조에 달할 것으로 전망되어 10년 후에 보수적 세입 증가만으로는 수요의 50%도 채 감당 못하는 것¹⁹⁾으로 나타나고 있다. 기초자치단체들의 사회복지수요를 충족시킬 수 있는 지방의 사회복지 재원확보방안을 모색해야 한다.

19) 2025년 자치구의 사회복지재정 수요는 32조원인데 비해 공급여력은 15.5조원에 불과하여, 공급여력은 수요 대비 약 47.75%로 전망된다.

제2절 정책방안 모색

정책결정자의 입장에서 이상적인 시나리오 1에서조차도 시뮬레이션 결과 자치구 유형은 향후 5년 동안 사회복지 재원부족 상황이 발생할 것으로 전망되며, 2015-16년도에 4.5조원의 재원부족이 발생한다. 시와 군 유형의 경우 잉여 재원이 많지 않다. 그러나 이 경우의 가능성은 거의 없다고 봐도 과언이 아니다. OECD 국가들의 사례에서 보이듯이 대한민국의 복지예산은 절대로 현 수준에 머무르지 않고 꾸준히 증가하게 될 것이며, 의존재원이 시나리오대로 계속 늘어날 가능성도 없다. 의존 재원을 2015년 수준으로 고정시키게 되면, 2019년 이후에는 모든 기초 자치단체의 사회복지재원이 부족한 것으로 나타난다. 따라서 지방의 사회복지재원 확보를 위한 중앙-지방간 이전 재원의 배분 방향에 대해 모색해 볼 필요가 있다.

정책결정자의 입장에서 다소 비관적인 시나리오 3에서는 기초자치단체 모든 유형에서 2016년부터 재원부족이 발생하며 지속적으로 재원부족액이 증가할 것으로 전망되었다. 2020년의 경우 시는 5조원, 군은 0.7조원, 자치구는 10조원 정도의 부족재원이 발행하며, 2025년의 경우 시는 12조원, 군은 2조원, 자치구는 17조원의 부족재원이 발생할 것으로 나타나고 있다. 시나리오 2와 4는 1과 3의 사이에 위치하고 있으므로 위 두 가지 시뮬레이션 결과로 얻을 수 있는 시사점과 큰 차이가 없을 것으로 추계의 실익이 없다.

결국 이와 같은 상황을 고려할 때, 사회복지재정의 중앙-지방재정 관계 재설정, 지방의 사회복지 재원확충, 지방자치단체의 세출구조조정 등 다양한 정책의 수립을 검토할 필요가 있다.²⁰⁾

20) 본 보고서에서 제시하는 재원확충 방안은 대안으로 검토할 수 있는 메뉴로, 동시에 도입하지는 것이 아니라 지방재원 확충 방안으로 검토할 수 있는 대안들을 열거한 것이다. 실제 도입은 대안들 간의 관계를 검토하여 시행할 필요가 있다.

1. 중앙과 지방의 사회복지 재정관계 재설정

지방의 사회복지지출의 부담이 문제되어 지방이양사업 중 노인·장애인·정신요양 시설운영의 사업을 국고보조사업으로 환원하는 등 기능조정이 이루어졌다. 하지만 과거 사회복지사업을 지방으로 이양하는 과정에서, 그리고 사회복지정책의 확대 과정에서 ‘재원지원 없는 위임명령(unfunded mandates)’나 ‘미적정 수준의 위임명령(underfunded mandates)’으로 재원이 지방으로 충분히 지원되지 못하고 있다. 반면 지방자치단체에서는 세입증가를 초과하는 사회복지 지출수요가 발생으로 향후 사회복지 수요를 충당할 수 없는 재원부족이 발생할 전망이다.

지방자치단체가 현재 배분된 사회복지 기능을 수행하기 위해서는 재정적 보장이 있어야 한다. 향후 지속적으로 증가될 사회복지지출에 적절히 대응하기 위해서는 우선 중앙과 지방간의 재정관계를 재설정해야 한다.

우선, 지방자치단체의 재정보장 방법으로는 국세의 지방세 이양이나 지방사회복지세 같은 새로운 세목신설, 지방세의 비과세 감면 축소 등이 필요하다. 또한 지방 사회복지 재정수요의 재원부족을 보전하기 위해서는 지방교부세의 법정율 인상, 사회복지 국고보조사업의 국고보조를 인상이 필요하다. 특히, 자치구는 사회복지 재정수요의 부족재원이 심각하게 발생하고 있어 조정교부금의 확대 조치가 필요하다.

지방자치단체의 사회복지지출의 부족재원 보전을 중앙과 지방, 광역과 기초간의 재정조정제도의 개선이 있어야 한다. 이에 더하여 사회복지 정책의 확대나 새로운 제도의 신설시 반드시 지방에 미치는 재정영향을 평가하여 재원조치를 선행할 필요가 있다.

2. 지방 자주재원 확충방안

가. 지방소비세율 인상

국세의 지방세 이양으로 지방에서 요구하고 있는 것 중 실현성이 있는 것이 지방 소비세율 인상이다. 현재 지방소비세율은 부가가치세의 11%이다. 시나리오 1에서 자치구의 재원부족 해소를 위해서나 시나리오 3에서 살펴본 기초자치단체들의 사회복지재원 부족 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세율을 20%까지는 올릴 필요가 있다. 지방소비세율의 인상은 광역으로부터 기초자치단체로 가는 조정교부금의 규모가 확대되도록 유도할 것이다. 2015년 기준으로 지방소비세를 1% 인상할 때, 지방재원 순증효과는 약 4,754억원이며, 2% 인상 시 9,057억원이다.²¹⁾ 지방소비세율 1% 인상시 지방소비세는 5,886억원 확대되나, 지방교부세의 母재원인 내국세 감소로 지방교부세가 감소(1,132억원)되어 순증은 4,754억원이다. 지방소비세율 2% 인상 시 지방소비세 11,772억원 증가하나 지방교부세 2,265억원 감소로 순증 9,057억원 증가한다.

〈표 4-23〉 지방소비세 증가에 따른 순증효과 시나리오

(단위: 억원)

구분	지방소비세 확대	지방교부세 감소	순증 효과
지방소비세 1% 증가 시	5,886	1,132	4,754
지방소비세 2% 증가 시	11,772	2,265	9,057

주: 1. 2015년 세입예산 기준의 내국세 184.2조원, 부가가치세 588,568억원 근거로 산출

2. 지방교부세의 법정율은 내국세 총액의 19.24% 적용

자료: 기획재정부, 2015년 예산개요 참고자료, p.17에 근거하여 작성

21) 2015년 정부예산인 부가가치세를 58.8조원으로 추정할 경우, 지방소비세는 약 5,900억 원 증가하지만 지방 교부세는 약 1,100억 원 감소하여 순증효과는 약 4,700억 원이다.

지방소비세율을 부가가치세의 11%에서 20%까지 인상한다면 2015년 기준으로 4.5조원의 지방소비세가 증가되어 그만큼 잠정적 적자가 해결될 수 있다.

나. 지방복지세 신설

사회복지지출 팽창에 대해 실효성 있게 대처할 수 있느냐는 소요재원의 안정적 확보를 가능케 하는 제도 틀의 구축에 달려있다고 할 수 있다. 지방자치단체의 사회복지 관련 재정부담을 타개하는 방법으로, 그리고 사회복지 소요재원을 항구적으로 확보할 수 있는 지방세목으로 지방복지세의 도입을 강구할 필요가 있다는 계기가 있어 이에 대한 검토가 필요하다.

지방복지세는 매년 사회복지수요가 증가하고 급증하고 있으며 관련 지출도 증가하는 양상을 고려할 때 소득, 소비, 재산 가운데 하나에 집중하여 세수를 확보하는 방식보다는 여러 세원에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 것이 적절하다고 한다.

지방복지세 방안으로 지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세 방식, 재산세 감면액에 대한 지방복지세 직접 과세, 담배소비세에 대한 지방복지세의 직접 과세 방안, 카지노 등 사행산업에 대한 지방복지세 직접 과세 방안 등이 논의되고 있다. 또한 중앙단위의 복지세와 지방의 지방복지세가 세원공동이용방식(공동세제도 포함)으로 설치하는 방안도 검토될 수 있다(한국지방재정학회, 2015:22-222).

다. 지방세 감면을 축소

지방세특례제한법에서 정하고 있는 지방세 감면은 대부분 일정기간 정하여 감면하는 일몰제를 시행하고 있으며, 일몰기간을 연장시키는 경우 조례로 감면율을 최고 50%까지 축소할 수 있다.

〈표 4-24〉 지방세 감면을 축소에 따른 세수증대 시나리오

(단위: 억원)

기한 연장 감면 규모	축소율	확보가능 금액
2조 5,750억원 (지방세특례제한법 상 일몰, 감면을 축소 미적용)	10%	2,575억원
	15%	3,863억원
	20%	5,150억원
	25%	6,438억원
	30%	7,725억원

2011년 - 2013년 사이 종료(일몰 적용)되지 않고 계속 연장되어 온 지방세특례제한법상의 감면조항에 관련된 감면 규모는 2조 5,750억원이다. 감면 일몰기간이 연장된 것을 50%까지 감면율을 축소 조정할 수 있는 근거(지방세특례제한법 제182조: 지방자치단체의 감면율 자율조정)에 의할 경우 10%-15% 축소할 경우 2,575억원 - 3,853억원의 추가 세수확보가 가능하다.

3. 지방재정조정제도를 통한 재원확충

가. 지방교부세 법정율 인상

사회복지재정수요의 재원부족을 보전하기 위해서는 지방교부세의 법정비율 인상이 필요하다. 내국세의 1%는 2015년 기준으로 약 1.8조 원이다.²²⁾ 시뮬레이션 결과 시나리오 3에서 시 유형의 과부족 분은 1.3조 원에서 12.8조 원까지 늘어날 것이며, 자치구는 5.9조에서 17.8조까지 늘어날 것으로 전망되고 있다. 비관적인 시나리오 3의 전망이 그대로 이루어지지는 않겠으나 추세를 고려하여, 단계적으로 법정비율을

22) 2015년 당초 내국세 예산액은 184,490,700 백만 원 이다.

인상할 필요가 있다. 시나리오 1의 공급여력 추정과 시나리오 3의 공급여력 추정은 결국 이전재원이 얼마나 안정적으로 늘어나느냐의 차이이다. 시나리오 3으로 가느냐 시나리오 1로 가느냐는 적절한 시점에서 안정적으로 법정비율을 인상해줄 수 있느냐 없느냐에 따라 결정된다. 앞서 제기한 지방소비세율 인상과 연계하여 과부족이 없는 수준으로 단계적으로 지방교부세의 법정비율을 인상해 줄 필요가 있다.

나. 사회복지 국고보조율 인상

국민기초생활보장금의 국고보조율은 80%, 영유아 보육료는 서울 35%, 지방 65%이고, 기초연금의 국고보조율은 75%이다. 장애인복지제도는 65%, 기초연금을 제외한 나머지 노인복지제도의 보조율은 50%이다. 향후 저출산 고령화 대책 관련 사업과 국민기본권 관련 사업의 사회복지비 국고부담율은 증가시켜야 할 필요가 있다. 지방정부의 사회복지재원 부족은 주로 국고보조사업의 매칭부담으로 인해 발생하고 있다. 이점을 고려하여 국고보조사업을 적절히 관리하고 지방 정부가 해야 할 일과 중앙 정부에서 부담해야 할 재원을 구분하며 중앙 정부에서 부담해야 할 재원의 경우 전액 국고부담하거나 국고보조율을 현행보다 인상하여 매칭 부담으로 인해 자치단체가 겪는 재원 부족분을 해소할 필요가 있다.

다. 조정교부금 확대를 통한 자치구 재정보전

자치구의 경우, 시나리오 1에서 향후 5-6년간 재원 부족이 발생할 예정이며, 시나리오 3에 따르면 재원부족이 지속적으로 증가한다. 이를 고려할 때, 특별시와 광역시로 부터의 조정교부금이 확대될 필요가 있다.

자치구에 대한 조정교부금의 확대는 특별시와 광역시 본청의 재원 잠식을 가져오므로 이를 보완하기 위한 정책이 뒤따라야 할 것이다. 지방소비세의 인상 혹은 지방교부세 산정 시 사회복지 수요의 비중 증가가 유력한 대안으로 판단된다.

4. 지방자치단체 자구노력

지방의 사회복지 재원확충을 위해서는 중앙과 지방의 재정관계의 재설정도 중요하지만, 지방자치단체의 자체세입증대노력과 불요불급한 예산지출의 절감으로 사회복지 재원에 충당하는 것이 중요하다.

지방자치단체의 재원 확충을 위한 자구노력은 지방세 및 세외수입 징수 강화, 지방세 및 세외수입 세원 발굴, 탄력세율 활용, 요금현실화 등의 징세노력으로 재원을 확충할 수 있다. 지방세징수율, 경상세외수입증가율, 요금현실화율 등에 대한 평균 징수율을 적용하여 이에 미치지 못하는 단체가 평균까지 징수할 경우, 그리고 주민세 균등화와 지역자원시설세의 특정자산에 대하여 최고세율까지 징수할 경우 세수증대 효과가 있는 것으로 판단된다. 하지만 이의 실행은 지방자치단체의 다양한 여건을 고려해야 하기 때문에 <표 4-25>에서 추정한 규모보다 상당히 적을 수 있다.

<표 4-25> 유형별 평균대비 추가세입확보 가능액 추정결과

(단위: %, 개, 억원)

구분	유형별 평균					평균 초과 단체	평균 미달 단체	추가 징수 가능액
	특광역시	도	시	군	자치구			
지방세 징수율	97.32	98.25	94.97	94.76	97.63	143	101	2,117
경상세외수입 증가율	6.19	-3.57	10.26	9.48	2.33	109	135	2,127
상수도요금현실화율	86.00	76.69	76.50	47.09	-	60	56	1,307
하수도요금현실화율	54.2	68.38	25.56	7.70	-	33	54	1,686

자료: 한국지방행정연구원, 지방자치단체 재정한계능력 도출 및 평가, 2015, p.236

또한 지방자치단체는 필요한 사회복지재원 확보를 위해 전 사업에 대한 세출구조 조정이 필요하며, 이로부터 발생하는 재원을 필요한 사회복지지출의 재원으로 활용해야 한다. 지방투자사업의 경우 유사·중복 지출, 관행적 지출, 성과나 효과가 미흡한 지출, 환경변화에 대응하지 못하는 지출, 재정력을 고려하지 않은 무리한 투자지출, 낭비성 행사지출 등이 있다. 이러한 재정투자사업은 중단, 축소, 통·폐합, 시기 조정, 사업방식 전환 등의 재정투자사업의 세출구조조정이 필요하며, 그 결과로 확보된 재원을 사회복지 지출에 투자할 필요가 있다. 세출구조조정 방식의 하나로 기획재정부가 중앙부처를 대상으로 하는 ‘재정사업자율평가제도’의 운영방식을 준용하고 지역의 특성에 맞게 조정하여 주기적으로 시행할 필요가 있다(서정섭, 2011:250). 현재 지방재정법에서는 매년 사업을 평가하여 다음연도 예산에 반영하도록 하고 있다.

5. 방안별 재원확충효과와 단기·중장기적 과제 구분

향후 지방자치단체의 사회복지 수요증가에 대응하기 위한 방안으로 중앙과 지방 간의 사회복지 기능 및 재정관계 재설정, 지방의 자주재원확충, 중앙 이전재원의 재원확충, 지방자치단체의 세입확충 및 세출절감의 자구노력 방안들에 대하여 살펴보았다. 본 보고서에서 제시한 방안들은 향후 지방의 사회복지 재원확보를 위한 가능한 대안들을 열거하여 제시한 것으로 재원확충 효과, 향후 환경변화를 고려한 시급성 및 방안 간의 관계를 고려하여, 그 시행은 단기 및 중장기적으로 나누어 추진해야 한다.

단기적으로는 지방의 사회복지재원 확충을 위해 지방소비세율 인상, 사회복지 국고보조사업의 국고보조율의 인상을 제시할 수 있다. 중장기적으로는 중앙과 지방간의 사회복지 기능과 재정관계의 재설정이 필요하며, 이에 대응하여 지방교부세 법정율의 인상 혹은 지방복지세의 도입을 검토할 필요가 있다. 한편, 지방 자주재원

확충을 위한 지방세 감면을 축소, 특·광역시 조정교부금 확대를 통한 자치구의 재정부담 경감, 지방세 및 세외수입을 통한 추가세입 확보, 세출구조조정을 통한 예산절감 등에 지방자치단체의 적극적인 노력이 필요하다.

〈표 4-26〉 재원확충 방안별 재원확충 효과와 단기·중장기 과제 구분

구 분	재원확충 방안	평가	
		재원확충 효과 등	단·중장기 구분
중앙과 지방간 사회복지재정 재정관계 재설정	· 국가지방간 사회복지 담당기능 재설정 · 지방의 사회복지 기능 수행에 충분한 재정적 보장 관계 설정	지방의 재정감당 수준으로 기능 및 재정관계 설정	중장기
지방자주재원 확충	· 지방소비세율 인상	1% 인상시 4,754억원 확충(순증)	단기
	· 지방복지세 신설	설계안에 따라 다름	중장기
	· 지방세 감면을 축소	10%~15% 축소시 2,575억원~3,853억원 확충	단기 (시행중)
지방재정조정제도를 통한 재원확충	· 지방교부세 법정율 인상	법정율 1% 인상시 1.8조원 확충	중장기 (지방소비세율 인상과 관계)
	· 사회복지 국고보조율 인상	국가 책임사업 보조율 인상(지방부담 경감)	단기
	· 조정교부금 확대를 통한 자치구 재정보전	자치구 재정부담 경감	단기 (시행 중)
지방자치단체 자구노력	· 자체재원확충 (지방세 및 세외수입 징수 강화, 지방세 및 세외수입 세원 발굴, 탄력세율 활용, 요금현실화 등)	추가세입 확보	단기 (시행 중)
	· 세출구조조정 (유사중복지출, 낭비성 행사 지출 등 비효율적 지출 등) · 재정사업평가 시행	낭비적 예산 절감	단기 (시행 중)

제5장 요약 및 정책건의

제1절 요약
제2절 정책건의



제5장 요약 및 정책건의



제1절 요약



우리나라 중앙과 지방의 사회복지비지출은 2014년 기준으로 GDP 대비 10.4%로 OECD 국가 중 최하위에 있다. 하지만 2009년 이후 사회복지비지출의 증가속도는 가장 높으며 향후 지속적으로 증가될 전망이다.

지방자치단체의 사회복지비는 '08년 19.9%에서 '14년 24.5%로 증가하여 지방 세출의 약 4분의 1을 점하고 있다. 지방의 일반재원 증가는 정체되어 있으나 사회복지서비스에 대한 지방비 부담은 지속적으로 증가되어 지방비 부담을 충당할 수 없거나, 사회복지서비스 제공을 위해 다른 사업을 추진할 수 없는 경우가 발생하고 있다.

지방자치단체의 사회복지 수요는 인구구조 및 특성에 따라 다를 것이며 사회복지 수요의 대상자가 많은 자치단체는 재정부담의 한계가 더욱 심할 것이다. 이에 지방자치단체별로 사회복지 수요와 세입 특히 자체세입을 전망하여 대응할 필요가 있다.

본 연구에서는 지방자치단체 유형별로 사회복지 수요 및 세입을 전망하여 향후 재정의 지속가능성을 분석하고, 지방의 사회복지 수요 증가에 대비한 재원확충 방안으로 중앙의 재정이전 방향과 지방자치단체 재정운영의 방향을 모색해 보았다.

연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 2014년 하반기부터 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장, 사회복지인력 충원 등 주요 복지제도의 변경으로 인하여 지방자치단체의 추가적인 재정 부담이 요구되고 있으며, 향후 재원부담 규모가 급증될 전망이다.

둘째, 지방의 경우 2009년은 경제위기 대응, 2012년 영·유아 보육료 지원, 2013년 영유아보육료 지원 확대, 2014년 기초연금 시행(하반기), 2015년 기초연금 시행(상,

하반기) 등으로 복지지출이 크게 증가하였다. 2008년 이후 사회복지비지출 비중이 가장 높게 증가한 유형은 자치구로 16.4%p 증가하였으며, 특·광역시 및 시의 경우도 10%p 이상 증가하였다. 지방의 사회복지지출의 상당부분은 보조사업으로 사회복지지출 전체적으로 91.4%가 보조사업이며 8.2%가 자체사업이다. 기초생활보장 98%, 보육관련 94%, 노인관련 91%, 취약계층지원 87%이다. 지방의 일반재원(지방세+지방교부세) 증가율과 국고보조사업의 지방비부담 증가율을 비교해 본 결과 2007년 이후 일반재원 증가율은 정체되어 있는 반면 국고보조사업의 지방비부담 증가율은 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 전국적으로 지방의 사회복지재정 수요는 2015년 44조원에서 2025년 적게는 59조 원에서 많게는 70조 원으로 약 15조 원에서 26조 원까지 증가할 것으로 예측된다. 가장 낙관적인 시나리오 1(많은 세입, 적은 사회복지비 지출)의 경우, 군 유형에서는 사회복지 재원 공급여력이 수요를 초과할 것으로 전망되고 있으며, 시 유형과 자치구 유형에서도 2020년 이후에는 사회복지 재원 공급여력이 수요를 초과할 것으로 전망된다. 그러나 이전 재원이 꾸준히 증가하지 않는 경우에는 2019년 이후에 모든 자치단체의 재원 공급여력이 부족할 것으로 전망된다. 가장 비관적인 시나리오 3(적은 세입, 많은 사회복지비 지출)의 경우, 사회복지재정과 관련하여 다른 기초자치단체 유형에 비해 여유가 있는 군 유형마저도 2016년 이후에는 재원 공급여력이 부족한 것으로 나타나고 있다. 특히, 자치구 유형에서의 재원 공급여력 부족은 17조 원에 달할 것으로 전망되어 10년 후에 보수적 세입 증가만으로는 수요의 50%도 채 감당 못하는 것으로 나타나고 있어 대책 마련이 시급하다.

제2절 정책건의

지방자치단체는 증가하는 사회복지지출을 감당하기 어려운 세입구조를 가지고 있다. 지방자치단체의 사회복지수요와 세입여력을 분석해 본 결과 향후 재원부족의 발생 가능성이 있고 그 규모도 커 다음과 같은 정책방안이 모색되어야 한다.

첫째, 중앙과 지방간 사회복지재정의 부담관계를 재설정해야 한다. 그동안 지방으로의 사회복지재정은 ‘재원지원 없는 위임명령(unfunded mandates)’이나 ‘미적정 수준의 위임명령(underfunded mandates)’이 발생하여 지방의 재원부족이 발생하고 있다. 지방자치단체의 재정보장 방법으로 자주재원확충 방안, 지방재정조정제도를 통한 재원확충 방안이 모색되어 재정관계가 재설정되어야 할 것이다.

둘째, 지방자치단체의 자주재원 확충방안으로 지방소비세율의 인상, 지방복지세의 신설, 지방세 감면을 축소 등이 이루어져야 한다. 2015년 기준으로 지방소비세를 1% 인상할 때, 지방재원 순증효과는 약 4,754억 원이며, 2% 인상 시 9,057억 원이다. 지방복지세는 여러 세원에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지 분야로 한정하는 목적세 체계로 도입하는 것이 적절하다. 지방세특례제한법에서 정하고 있는 지방세 감면은 대부분 일정기간 정하여 감면하는 일몰제를 시행하고 있으며, 일몰기간을 연장시키는 경우 조례로 감면율을 최고 50%까지 축소할 수 있다. 이에 근거하여 10%-15% 축소할 경우 2,575억 원 - 3,853억 원의 추가 세수확보가 가능하다.

셋째, 지방재정조정제도 개선을 통해 지방의 사회복지재원을 확충할 수 있으며, 방법으로는 지방교부세 법정률 인상, 사회복지 국고보조사업의 국고보조를 인상, 자치구 재원부족 타개를 위한 조정교부금 규모의 확대 등을 들 수 있다. 지방교부세율의 인상은 앞서 제기한 지방소비세율 인상과 연계하여 과부족이 없는 수준으로 단계적으로 지방교부세의 법정비율을 인상해 줄 필요가 있다. 사회복지 국고보조사업

의 경우 저출산 고령화 대책 관련 사업과 국민기본권 관련 사업의 사회복지비 국고 부담률을 인상할 필요가 있다. 자치구의 경우 재원부족이 심각하여 조정교부금의 확대가 필요하며, 광역단체의 재원 잠식을 보완하기 위해 지방소비세의 인상 혹은 지방교부세 산정 시 사회복지 수요의 비중 확대가 필요하다.

넷째, 지방의 사회복지 재원확충을 위해서는 중앙과 지방 간 재정관계의 재설정도 중요하지만, 지방자치단체의 자체세입증대 노력과 불요불급한 예산의 절감 재원을 사회복지재원에 충당하는 것이 중요하다. 지방자치단체는 지방세 징수, 세원수입 징수 및 발굴, 요금현실화 등의 노력으로 재원을 추가적으로 확충할 수 있다. 또한 지방자치단체는 필요한 사회복지재원 확보를 위해 전 사업에 대한 세출구조조정이 필요하며, 이로부터 발생하는 재원을 필요한 사회복지재원으로 활용해야 한다. 세출구조조정 방식은 제도적으로 도입된 재정사업평가를 적극 운용할 필요가 있다.

다섯째, 지방의 사회복지 수요 대응 재원확충 방안은 다양하게 제시할 수 있지만 재원확충 효과, 향후 환경변화를 고려한 시급성 및 방안 간의 관계를 고려하여, 그 시행은 단기 및 중장기적으로 나누어 추진해야 한다. 단기적으로는 지방소비세율 인상 및 사회복지 국고보조사업 보조율의 인상을 제시할 수 있으며, 중장기적으로는 중앙과 지방간의 사회복지 기능과 재정관계의 재설정, 지방교부세 법정율 인상, 지방복지세의 도입을 검토할 수 있다. 한편, 지방 자주재원 확충을 위한 지방세 감면을 축소, 특·광역시의 조정교부금 확대를 통한 자치구의 재정부담 경감, 지방세 및 세외수입을 통한 추가세입 확보, 세출구조조정을 통한 예산절감 등에 지방자치단체의 적극적인 노력이 필요하다.

【참고문헌】

- 고경환, “지방자치단체 복지재정현황과 정책과제”, 『보건·복지 Issue&Focus』, 제75호(2011.7), 한국보건사회연구원, 2011
- 박채기, “기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석”, 『한국거버넌스학회보』, 제16권 제3호, 2009
- 구인회·양난주·이원진, “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 『사회복지연구』, 제 40권 제3호, 2009
- 국회예산정책처, 『사회복지분야의 분권화에 따른 지방재정 영향분석』, 경제현안분석 제46호, 2009.12
- 국회예산정책처, 『복지재정 운영실태와 정책과제』, 예산현안분석 제35호, 2010.9
- 김미혜·박은주·김민경, “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”, 『사회복지정책』, 제36권 제4호, 2009
- 김현아, “중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구” 『재정포럼』, 제 203호, 2013
- 대한민국, 『제1차 사회보장기본계획(2014-2018)』, 2014
- 박고운·박병현, “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인”, 『사회복지정책』, 제31권, 2007
- 박인화, “지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석”, 『재정지출동향분석』, 제3호, 국회예산정책처, 2008
- 서상범·홍석자, “한국지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로”, 『사회복지정책』, 제37권 제2호, 2010
- 서정섭, “지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안”, 『지방자치선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안』, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2011-04(제 454권)
- 원종욱·최요한, 『주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과』, 한국보건사회연구원, 2014
- 이상용·이창균·이효·서정섭, “고령화의 변화 전망과 지방재정정책”, 『2020 지방재정 그랜드 디자인』, 한국지방행정연구원, 2010
- 이재원, “사회복지분야 지방재정여건과 정부간 복지보조금제도 개편과제”, 『사회복지분야 국가와 지방의 재원분담체계 개선』, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회, 2011

- 지방자치발전위원회, 『지방재정수요 변화와 사무구분체계 변경에 따른 지방재정운용체계 연구』, 2015
- 임성일, “지방자치단체 사회복지재정의 현황과 과제”, 2008년 사회복지학회 기초발표 자료.
- 최성은, 『사회복지 재정지출과 지방재정부담에 관한 연구』, 한국보건사회연구원, 2010
- 하능식, 『사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정확충방안』, 한국지방세연구원, 2013
- 한국보건사회연구원, 『지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할 분담방안』, 2006
- 한국보건사회연구원, 『향후 5년간 사회보장분야의 기본방향 및 핵심과제 발굴』, 2013
- 한국지방행정연구원, 『지방자치단체 재정한계능력 도출 및 평가』, 2015
- 행정자치부, 『2016년도 지방자치단체 예산편성운영기준 및 기금운영계획수립기준』, 2015
- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, “Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012, OECD Working Paper, No.124, 2011
- IMF, GFS Manual, 2008
- IMF, Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.
- OECD, Social Expenditure Database
- Peterson, P. E.. City Limits, Boston: Little & Brown. 1981
- Willem Adema, Maxme Ladaique, "How Expensive is the Welfare State?, Working Paper, No. 92, OECD, 2009
- 小田兼三·杉本敏夫(編), 『社會福祉概論』, 東京:勁草書房, 2006
- 栗澤 尙志, “地方財政と福祉 -國際比較-”, 『フィナンシャル・レビュー』大藏省 財政金融研究所, 1996.

■ ■ Abstract

Forecasting Local Social Welfare Demand and Suggesting Local Revenue Expansion

Korean Local Governments spend a quarter of their budget into social welfare area in FY 2014. The need of local match-funding for central social welfare policy is expected to increase rapidly in the stagnant local revenue. In addition, new policies starting from the latter half of 2014, such as Basic Pension, Disability Pension, National Basic Livelihood Institution, Levy Plan in Social Welfare, etc. are enforcing further fiscal burden to local governments. This study forecasts local demand of social welfare and local supply(local revenue) for measuring the sustainability of local finance. Also this study tries to suggest the direction of fiscal transfer for central government and the direction of financial management for local governments.

There are four revenue expansion plans for Korean local governments. First of all, resetting social welfare expenditure share between local government and central government is required. Until now, local social welfare policies from central government were unfunded mandates or underfunded mandates. That is why many local governments undergo lack of funds to deal with local social welfare policies. Local governments own revenue should be expanded and more financial aids through local finance mediation system are needed.

Second, increasing local consumption tax rate and introducing local welfare tax should be considered. If local consumption tax rate would be increased 1%, local governments can get additional 475 billion won on the basis of 2015. Local welfare tax should be introduced as an object tax from various tax resources.

Third, local shared tax rate and ratio of National subsidy should be increased. Gradual increasing of local shared tax rate is needed to deal with various local social

welfare policies. National subsidy rate for lowbirth and aging and National subsidy rate for guaranteeing the people's basic human rights need to be increased for the following purpose.

Lastly, local governments' endeavor to increase their own revenue sources is essential. Local governments can cover a considerable portion of welfare resources by themselves. Raising local tax collection rate, finding additional local tax resources and increasing fees are examples. Moreover, local governments can get additional local welfare resources from readjusting expenditure structure. Financial Program Assessment Rating Tool would be helpful to restructure local expenditure.