

저출산·고령화에 따른 지방재정의 영향과 향후 대책

The Impact and Policy Agenda of Local Finance in 'Low Birthrate-Aging Society'

이재원*

Lee, Jae Won

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 고령사회와 지방재정에 대한 이론적 맥락
- III. 저출산·고령화에 따른 지방재정의 영향부문들
- IV. 고령사회 지방재정의 지속가능성을 위한 정책과제
- V. 맺음말: '독립변수'로서 지방재정 중심의 새로운 해답 찾기

고령사회에서 지방재정의 영향은 두 가지이다. 하나는 국가 전체적 영향과 동일하게 지역의 사회 경제적 침체 및 저성장이 지속되면서 지방세입 기반이 취약해지는 것이다. 다른 하나는 중앙 중심의 복지정책 확대에 따른 지방세출 부문의 변화에 대한 것이다. 후자의 영향은 복지레짐과 정부간 복지재정관계의 형태에 따라 다양하다. 국가최저수준의 사회안전망과 잔여적 사회서비스 지출로 복지수요에 대한 정부의 대응이 소극적인 경우에는 지방재정의 복지지출 부담은 상대적으로 크지 않다. 현행 제도적 맥락에서, 저출산-고령화의 지방재정 영향은 중앙정부의 사회정책과 지방재정조정정책의 기초에 따라 좌우된다. 현재와 같은 상황 인식과 정부간 재정관계에서는 고령사회의 쟁점을 효과적으로 극복하지 못한다. 이 글에서는 중앙정부 중심의 사회정책체계와 정부간 복지재정관계 속에서 저출산 고령사회 정책이 확대될 경우 지방재정에 미치는 영향들을 분석했다. 또한 신사회위험을 극복하기 위한 정책파트너로서 지방재정의 정책과제를 모색했다.

□ 주제어: 저출산, 고령화, 지방재정, 사회투자, 고령사회 인지 예산, 정부간 재정관계

* 부경대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2017. 1. 25, 심사기간: 2017. 1. 25~2017. 2. 23, 게재확정일: 2017. 2. 23

There are two influence ways on local finance in the ear of aging society. Firstly, due to the constant socio-economical downturn and low growth in the region, just like how the aging society influence nationwide, the local revenue-base becomes fragile. Second way, focused on my paper, is related to the change of the local expenditure sector according to the expansion of the center governmental welfare policies. It especially varies on the form of the social welfare regime and the intergovernmental welfare fiscal relationship. Nowadays, regardless of the new social risks on low birthrate-aging society and social pressure for fiscal spending expansion, the welfare expenditure burden of the local finance is not relatively large because the central government's response to the demand of the aging society welfare is passive. In this paper, I analyzed how the expansion of the aging society policies would influence the local finance under the central government-based social policy system and intergovernmental welfare fiscal relationship. Moreover, I suggested several local fiscal policy agenda for overcoming the new social risks in the aging society, based on aging society sensitive perspective.

□ Keywords: Low Birthrate, Aging Society, Local Finance, Social Investment, Aging Budgeting, Intergovernmental Fiscal Relationship

I. 서론

합계출산률이 1.6 수준으로 떨어지면서 저출산과 고령사회로의 진전은 80년대 중반부터 시작되었다. 그동안 관련 사회문제는 가족과 개인의 비공식 영역에 있었다. 보편적 복지에 대한 논의가 있지만 재정압박 상황에서 수사적 의미에 국한되었다. 정부는 세 차례 걸쳐 저출산 고령사회 기본계획을 수립하고 재정지출을 확대했다. 하지만 문제를 해결할 수준의 최적 투자와는 거리가 있다. 중앙정부의 재정 뿐 아니라 저출산 고령사회에 따른 지방재정에 대한 우려도 상당하다. 그런데, 현실의 정부간 복지재정관계에서 우려가 현실화되는 정도는 크지 않을 수 있다. 제도상으로, 지역의 신사회위험 악화와 지자체 재정대응(규모)의 연계성이 밀접하지 않기 때문이다.

현행 정부간 재정관계에서 중앙정부가 복지정책을 주도하고 지방자치단체는 일정한 자원

만 의무 분담한다. 중앙정부 입장에서 지방자치단체의 적극적 복지지출은 통제의 대상이다. 지방재정 가치의 우선순위는 여전히 건전성과 효율성에 묶여 있다. 지자체에서 자체 사회복지사업을 실시하기 위해서는 중앙의 사회보장심의위원회에서 승인을 받아야 한다. 행정자치부는 지방재정에서 복지비 비중을 재정경직성 혹은 재정압박 요인으로 설정하고 재정건전성 관리를 위한 주요 지표로 운용하고 있다.

전통적인 개발연대의 발전행정과 중앙정부 중심의 잔여적 복지레짐이 결합되면서 저출산 고령사회 정책들이 지방재정에 미치는 일차적 현상은 단순하다. 최소 수준의 현금급여 중심의 기초복지서비스에 대한 의무적 지방비 분담이 확대된다는 것이다. 보육료지원과 기초연금 등이 각종 선거를 통해 재정계획없는 핵심정책으로 도입되었으며 해당사업에서 지방비 부담 규모가 급증하면서 지자체의 재정지출을 왜곡시켰다. 중앙정부의 재정지원 및 재정조정 기능이 적절히 뒷받침되지 못하면서 이명박정부때까지 정부간 재정갈등이 상당히 심각하였다. 하지만 박근혜정부 이후에는 기초연금 도입 첫 해를 제외하면 지방재정에서 복지비의 비중이 정체 혹은 감소되면서 표면적인 갈등은 부각되지 않았다.

최근 정부의 사회정책이 잔여적 복지 방향으로 회귀하면서 중앙과 지방재정에서 중기 복지재정 수요는 엄격히 통제되었다. 하지만 영유아 및 노인정책에서 계획하지 않은 복지사업들이 갑자기 추진될 가능성은 항상 존재한다. 정부간 재정관계에서는 아동과 노인에 대한 중앙의 복지지출이 급증하면 지자체의 재정부담 역시 가중된다. 지방재정에서 복지수요를 복지보조금의 개편(지방비 부담수준)으로 대응할지 아니면 보통교부세의 기준재정수요 지원에서 충당할지에 대한 중앙의 결정에 따라 지방재정은 수동적으로 적응해야 한다.

저출산 고령화의 문제는 국가의 문제인 동시에 지역의 문제이다. 수동적인 복지지출 분담의 수준에서 지자체의 재정역할이 한정되는 것은 적절하지 않다. 사회정책에 대한 지자체의 역할이 인정되면 지방재정에서 재정지출 우선순위를 재설정해야 한다. 또한 중앙의 각종 복지사업을 지방이양하거나 포괄보조 방식으로 전환하고, 사회문제 해결을 위한 정책파트너로서 정부간 재정관계가 형성돼야 한다. 이러한 경우에는 복지보조사업에 대한 재원분담 역할 이상에서 지방자치단체의 전략적 역할이 필요하다. 중앙정부 중심의 잔여적 복지정책으로 고령사회의 문제를 해결하지 못할 때는 지방중심의 새로운 신사회정책을 모색해야 한다. 이를 위한 대안적인 접근으로서 고령사회 인지예산과 사회투자접근이 있다. 경로의존에서 탈피하여 새로운 문제에 대한 새로운 해법과 접근방식을 도입하는 것이다.

이 글에서는 중앙 중심의 사회정책체계와 정부간 재정관계에서 저출산 고령사회 정책이 확대될 경우 지방재정에 미치는 영향을 분석하면서 저출산-고령화의 신사회위험을 극복하기 위한 지방재정의 정책과제를 모색하였다. 우선, 저출산 고령화와 지방재정의 새로운 관계 설정이 필요한 이론적 맥락을 정리했다. 이와 관련하여 신사회위험에 대응하는 예산의 관점과

사회정책에서 지방재정의 역할 그리고 저출산 고령화와 지방재정의 관계에 대한 선행연구의 주요 내용들을 정리했다. 둘째, 저출산 고령화에 대응하는 주요 재정정책의 내용과 지방재정의 영향들을 정리하고 향후 추세를 확인했다. 여기에서는 중앙정부의 관련 재정정책 기조와 지방세입분야별 영향 특성을 분석했다. 셋째, 지방재정에서 저출산 고령사회의 문제들을 적극적으로 대응하기 위한 지방 중심의 정책과제들을 제안하였다.

II. 고령사회와 지방재정에 대한 이론적 맥락

1. 고령화와 고령사회 문제해결의 대안: 활동적 고령화

인간의 기대수명이 증대된다는 것은 발전의 상징이다. 하지만 고령사회에서는 반대로 인식한다. 산업사회에서의 '나이'에 대한 관점이 경로의존적으로 지속되기 때문이다. 그런데, [청년=생산인력, 노인=소비인력]의 이분법적 도식이 지식기반의 4차혁명시대에도 유효하다는 보장은 없다. 일자리 위기 상황에서 청년이 오히려 소비인력이 될 위험도 상존한다. 고령화를 종속변수가 아닌 새로운 사회현상이고 독립변수로 설정하면 산업사회의 '노인'에 대한 관점은 뉴 에이징(New Aging)으로 전환된다(Torres-Gill, 2005, 김경래, 2011; 최선미·김순은, 2014). 고령자 집단내의 다양성을 고려하면 고령자에 대한 정책을 전체적으로 재조명해야 한다. 연령에 대한 산업사회에서 제도화는 복지-퇴직-세대간 계약의 사회관계로 형성되었다. 근대사회 3단계 인생인 교육-근로-레저 구조는 산업사회-복지국가 시대인 1945년부터 1975년 동안 형성되었다. 그런데, 80년대부터 서구에서는 고령자 집단내 연령의 분화가 발생했다. 노동의 시기(the second age)와 쇠퇴기(the fourth age) 중간에 제3의 연령(the third age)이 형성되었다. 이 시기는 개인 특성 보다는 사회 경제적 역할 형태의 본질에 따라 규정된다(Phillipson, 2003: 165).

주요 국가들은 90년대부터 활동적 고령화에 대한 인식이 높았다. 고령자가 소득활동 가능성과 직업훈련을 통해 생산적 삶을 영위하도록 지원해야 하고 정부가 생산적인 노화의 기회를 확대하는 것이 중요하다고 인식했다(정경희, 1998: 77). 고령화에 따른 '노인'에 대한 인식은 '문제'라는 것이다. 이는 근대에이징의 관점이다. 뉴에이징에서는 새로운 사회자원으로 접근된다. 고령자 고용정책과 사회참여기반 확충이 중요하고 활동적 고령화(active aging)의 담론으로 정리된다. 활동적 고령화에 대한 논의들은 '노인'에 대한 새로운 관점 전환을 강조한다. 고령사회의 재정을 노인의 의료비와 연금재원 고갈 등과 같은 소비적인 지출에 초점

을 맞추기 보다는 노인일자리와 활동지원, 교육훈련, 세대통합과 자원봉사 등과 같은 생산적 영역에 대한 사회투자로 접근할 필요가 있다(허원구·이정훈, 2004; 이재원, 2005; 광채기, 2016). 즉, 고령자를 사회의 ‘중속인구’로 간주하지 않고 고령자의 자립과 사회적 생산성 확보가 가능한 사회 경제적 기반확립이 중요하다(원종학, 2005: 67).

2. 고령사회 지방재정 중심 역할의 조건: 사회투자접근과 고령사회 인지 예산

인구절벽을 극복하는 단기적인 성과 창출이 어렵다는 현실을 인식하면, 출산율 회복을 위한 영유아보육지원에 집중된 사회 예산정책의 우선순위에 대한 재검토가 필요하다. 이때 중요한 것은 고령사회에 주류 집단으로 형성되는 고령자에 대한 정책을 인적자본의 사회투자로 접근하는 것이다. 산업사회의 관념 속에서 잔여적 복지레짐이 지속될 경우, 고령화를 확인하면서도 정부 예산정책에서는 고령화 “회피적” 투자가 일반적이다. 복지레짐에서는 저출산-고령화 미래의 부정적 환경을 과거로 환원(회복) 가능하다는 전제에서 기존의 복지지출에 한정된 재정전략을 구상한다. 고령화 재앙이 현실화되기 이전에 경제투자에서 재정을 확보하고 소비적 복지지출은 억제해야 한다는 전략이다.

<표 1> 고령사회 인적 예산 접근이 필요한 정책부문과 예산운영의 초점

	기본 서비스	인적 자본 서비스	사회적 자본 투자
접근 입장	- 시혜적 복지정책 - 기초수요 의무적 충족 - 충수요관리	- 실용적 투자 접근 - 사회적 생산성과 전략투자 - 경제활동(인구) 투자	- 세대 및 사회적 통합 - 사회적 신뢰 기반 구축 - 사회적·세대간 합의중시
예산 영역	- 출산 및 보육 정책 - 인구정책(이민, 입양 등) - 노인복지정책	- 인구자질향상정책 - 여성능력개발, 경제참여정책 - 고령자 경제활동 정책	- 보건 및 의료 보장 - 국민연금 등 소득보장 - 고령자 여가, 문화, 주거 등
운영 초점	- 국가최저서비스 제공 - 투입과 과정에 대한 관리 - 지역별서비스 형평유지	- 규모와 생산 효율성 제고 - 중장기 전략계획과성과목표 - 결과중심 성과 관리 - 국가對시장 역할분담재설계	- 적정 수준에 대한 합의 - 거시 재정구조 합의
비고 (현재)	- OECD 최하위 사회지출수준 - 지자체 분담 의무화 - 사회적 소비, 책임지연	- “전략”보다는 “일반”투자 - “소비”로 인지, 소극 투자 - 사회적 인프라 관점 부재	- 세대간 갈등관리 관점부재 - 산업사회 사회구조 회상

자료: 이재원(2005: 281).

이와 달리, 저출산-고령화를 새로운 미래의 일반적 환경이라고 전제할 경우에는 신사회위험에 대응하는 신사회정책으로서 ‘보편적 사회서비스’를 중심으로한 고령자 주류화 관점의

‘고령화 인적 예산 전략’이 필요하다. 즉, 사회시스템의 건전성 유지를 위한 “사회적 인적 자산 투자”에 대한 인식과 실천이 중요하다(최상덕, 2005). 이는 고령사회 관점이 사회의 전 영역에 통합되는 것으로 노인복지와 보육정책 뿐 아니라 인적자본 개발의 관점을 일반사회 정책 전체에 확산하는 것이다(이재원 외, 2004). “인구보너스” 단계의 개발도상국가의 산업사회에서 재정우선순위는 물리적 기반에 있고 사회적 기반은 예외적 지출 영역이었다. 그런데, 생산가능한 인적 자원이 한정되는 고령화 단계에서는 기존 구성원 전체의 사회 경제적 생산성을 향상시키는 사회기반투자가 우선적으로 고려되어야 한다.

고령사회정책에서는 개인서비스를 사회적 투자와 사회적 소비로 구분한다.¹⁾ 고령사회의 쟁점을 “사회적” 및 “인적” 요소에 대한 예산 접근 시각의 전환과 전략화 과제로 인식할 경우 관련 공공서비스에 대한 예산운용 방식은 <표 1>과 같이 분류할 수 있다(이재원, 2005: 280). “기본서비스”와 “인적자본서비스” 분야에서는 고령화 인적 예산접근이 필요하다. 이와 같은 사회투자적 접근은 노무현정부의 [비전2030]에서 강조되었던 선제적 복지투자과 동반성장에 기초한 사회투자정책의 접근과 동일한 맥락이다(최병호, 2006: 13).

3. 고령사회의 정부간 재정관계: 복지분권 - 복지다양성과 지방재정의 역할

고령화율의 산식에서는 저출산-고령화가 분자와 분모관계이지만 각각에 대한 정책접근은 별개이다. 하나는 노인정책에 대한 것이고 다른 하나는 가족정책과 관련이 있다. 저출산 관련 가족 및 사회정책은 세 가지 유형으로 분류된다. 저출산 극복에 성공한 국가들은 대부분 민법에서 규정하는 근대‘가족’제도를 개편하였다. 혼인과 유산 그리고 비혼인관계의 자녀에 대한 제도적 보장에 대한 것이 중요했다.²⁾ 한국과 같은 혈연중심의 유교문화권에서는 쉽지 않은 선택이다. 외국인력을 수용하는 다문화와 이민제도 역시 유교문화권에서는 활성화되기 힘들다. 독일과 일본과 같이 전통적인 복지정책의 틀 속에서 문제를 접근하는 경우에는 출산율을 회복하지 못하고 있다.

가족정책은 한 세대가 지나면서 정책효과가 창출되는 중장기과제이기 때문에 단기 처방은 현실적으로 불가능하다. 인구오너스(demographic onus) 시대에서는 가임여성의 절대적 규모가 축소되기 때문에 출산률을 인구대체를 수준으로 회복하는 것은 쉽지 않다. 출산률이 회복되어도 인구고령화 현상은 계속 지속된다. 프랑스의 경우 2016년도 합계출산율은 2.01

1) 전자는 사회적 생산역량 증가를 위해 투자가 필요한 부분이며 후자는 총수요 증대에 기여하지만 사회적 생산역량 증대 효과는 상대적으로 높지 않는 지출 부분이다(O’Conner, 1973).

2) 2007년도 프랑스의 합계출산율은 2.0명인데, 비혼인관계의 출산이 전체 50.5%였다. 한국은 혼인의 출산률이 1% 내외이다(이복수, 2009: 236).

로 회복되었지만 인구고령화율은 18.8% 수준으로 계속 증대된다.

고령사회의 사회 경제적 위험을 해결하는 대안은 저출산 보다는 분자 부분인 고령화 영역에서 찾아야 한다. 노인정책은 소득-건강-생활(직업)-요양의 네 가지 부문으로 구성된다. 전통적인 복지국가정책은 소득-건강-요양의 3단계였다. 이러한 구조는 국가재정이 건전해야 지속가능하다. 이들 분야의 재정건전성과 고령자 생산성을 동시에 확보할 수 있는 영역은 '생활(직업)'에 대한 투자이며 '활동적 고령화' 정책으로 정리된다. 지방재정의 역할은 새로운 노인정책의 영역인 생활(직업) 부문에서 중요하다.

<표 2> 저출산 고령사회 정책부문과 정부간 역할 분담 관계

	정책부문	역할분담	비고
분자(고령화)	노인복지(소득,건강보장)	중앙정부	잔여적 복지
	사회투자(일자리, 참여)	중앙·지방	보편적 복지
분모(저출산)	새로운 가족제도	중앙정부(민법)	프랑스, 북유럽
	전통적 복지제도	중앙·지방	독일, 일본
	다문화·이민제도	중앙정부	미국

노인의 경제활동과 사회참여를 강조하는 사회기반 투자 접근에서는 중앙정부의 표준적 접근은 비용-효과적이지 않다. 지방재정의 적극적 역할이 중요하다. 근대복지국가-산업사회에서 복지정책은 시민의 기본권을 보장하는 “표준화”된 사회권리를 국가최저수준으로 동일하게 제공하는 것이다. 그런데, 지방재정의 전략적인 사회적 역할을 강화하기 위해서는 보편적 사회서비스에서 “다양성과 격차”를 인정해야 한다. 따라서 지방정부 중심의 신사회정책은 전통적인 근대복지국가 정책체계와는 양립하기 힘들다. 재정연방주의와 복지국가는 다양성과 표준화의 연속선상에서 반대 끝에 위치한다(Obinger & Leibfried, 2005: 2). 저출산-고령화의 신사회위험이 확산되면서 주요 국가들은 복지분권의 가치가 강조됐다. 특히 가족과 지역사회의 기능을 지원하는 사회서비스는 비용-효과적 측면에서 지역별 다양성이 인정되었고 지방정부와 지역사회의 주도적 역할이 중요했다. 90년대말부터 보편적 사회서비스를 주제로 하는 복지정책에서는 분권화가 강조되었다(김은정, 2007 등).

신사회위험 현상을 앞서 겪고 있는 미국과 유럽 국가에서는 사회서비스정책에서 시장화, 분권화, 다양화, 품질관리 등의 주제에 대한 사회정책 실험이 활발하였다(Wollmann & Marcou eds, 2010). 사회정책에서 지방재정은 중앙정부의 국고보조사업에 대해 의무적으로 지방비를 분담하는 수동적 종속변수가 아니라 지역사회 위험을 선제적으로 대응하는 정책의 사회실험의 주체로서 역할이 강조된다.

4. 저출산 고령화와 지방재정에 대한 선행연구들

저출산 고령화에 따른 지방재정의 영향은 두 가지 경로로 발생한다. 하나는 전반적인 국가 및 지역경제에 대한 거시적 영향이고 다른 하나는 사회복지지출 확대에 따른 지방재정의 의무지출 부담 증대에 대한 것이다. 두 가지 분야에 대한 논의는 2000년대 초반부터 활발히 전개되었으며 전체적인 분석결과와 정책제안은 유사하다.

거시적인 사회 경제 관점에서, 경제학 혹은 사회학 분야 선행연구들은 노동시장, 자본시장, 경제성장, 재정수지 등에서 부정적 영향들을 전망하였다(변재관 외, 2002; 최경수, 2003; 김미숙 외, 2003; 황규선·권승, 2005 등). 박형수·홍승현(2011)에서는 고령화 및 인구감소에 따른 정부 재정의 세입과 세출 변화를 전망하였는데, 전자 보다 후자의 부정적 영향이 더 크기 때문에 전체적으로 재정문제가 발생할 것으로 전망했다. 현재와 같은 재정분권 구조에서는 중앙정부의 세입과 세출 변화가 지방재정에 직접적으로 영향을 미친다.

지방재정과 사회복지의 관계에 대한 연구들도 동일한 맥락에서 대부분 부정적인 영향을 우려했다. 고령화에 대한 지방재정 영향에 대한 선행연구들은 세 가지로 구분된다. 첫째, 고령화와 지역경제 효과를 분석하거나 각종 사회 경제적 요인들이 상호작용하여 지방재정에 부정적인 영향을 미치는 실증적 접근이 있다(이영성, 2008; 최남희, 2015 등). 최남희(2015)에서는 다양한 지역사회 경제의 변수들이 상호 연결되어 있어 한 두가지의 정책만으로 문제해결이 쉽지 않다는 영향구조들을 식별하였다.

둘째, 2000년대 초반 자료를 포함한 실증연구들은 고령화의 요인 보다는 중앙정부의 복지정책 확대와 지방재정의 의무 부담이 규정된 정부간 복지재정관계의 특성에 따른 부정적 영향에 대한 논의가 있다(이상용·이효, 2007; 손희준, 2013; 이재원, 2015 등).

셋째, 고령화 변수에 따른 향후 지방재정을 전망하고 정책과제에 대한 논의들이 있다. 윤석완(2009)은 고령인구 증가에 따른 지방재정의 세입과 세출 그리고 재정수지 영향을 실증 분석하였고 이희재(2015)와 박지현(2015)에서는 고령사회의 진전에 따른 전반적인 지방세입의 영향을 전망하였다. 조임곤(2015)에서는 고령화 대응정책에서 정부간 재정관계와 지방세출 구조의 개편과제를 제시했다. 이재원(2005;2007)에서는 고령화를 적극적으로 인식하여 뉴에이징의 사회기반투자와 지방재정의 역할을 제안하였다.

고령화에 따라 지방재정의 복지지출 비중이 높아진다는 선행연구들은 허위변수에 따른 임의적 해석 위험도 있다. 2000년대 이후의 각종 재정통계를 중심으로한 실증분석에 기초한 전망들은 저출산 고령화 현상과 직접 관련성이 크지 않다. 당시는 인구보너스 단계였으며 지방재정에서 복지비 지출 확대는 기초적인 사회안전망을 구축하는 중앙정부의 사회정책의 영향 때문이었다. 지방재정은 이전재정중심으로 증대되었으며 김대중·노무현정부에서 사회복지

지 지출이 특히 확대되었다. 국가 및 지역경제는 지속적으로 성장했는데, 수도권 집중과 같은 양극화 현상은 지식기반 서비스경제체제로의 전환에 따른 영향이며 인구사회구조 변화에서 발생했다는 해석은 시기적으로 적절하지 않은 측면이 있다. 이와 관련하여 김영우·강달원(2010)의 연구가 의미있다. 고령화와 복지지출 영향을 일본과 비교했는데, 일본은 고령화가 사회복지비 지출에 직접적으로 영향을 미치고 있었지만 한국의 경우는 세계화와 정치적 요인이 복지비 지출에 더 많은 영향을 미쳤다고 해석했다.

선행연구의 계량분석에서 사용했던 최근까지의 통계자료들은 인구보너스 시기에 생산된 것이다. 따라서 실증분석에서 고령화 변수가 본격적으로 복지지출에 영향을 미친 정도는 제한적일 수 있다. 잔여적 복지로 회귀한 2016년도의 사회복지비 비중은 전년대비 소폭 감소하였다. 고령화율은 계속 증대되었지만 사회복지비가 정체된 상태인 것은 과거의 계량분석 선행연구들이 설명하는데 한계가 있다(김제안·채종훈, 2003; 문병권·하종원, 2007; 광채기·김병수, 2012 등). 실증분석 결과에서는 일반적인 인식과 다른 결론도 도출되었다. 즉, 김제안·채종훈(2003: 223)에서는 인구고령화가 지방재정의 세입과 세출에 특별히 부정적인 영향을 미치지 않은 것으로 분석했다. 당시 경제성장과 함께 지방재정이 전체적으로 확충되었던 시기였기 때문에 통계자료의 연도를 고려하면 인구고령화와 지방재정의 변수 사이에 허위변수가 개입되었을 가능성이 크다. 다만 고령화 변수를 직접 고려하였던 이경은·김순은(2015)에서도 선행연구와 동일한 맥락의 실증분석 결과들이 확인되었다. 따라서 현재의 정부간 복지재정관계와 재정분권 수준이 지속될 경우 인구고령화와 중앙정부의 복지지출 증대는 모두 동일하게 지방재정에 부정적인 영향을 미친다고 해석할 수 있다.

Ⅲ. 저출산·고령화에 따른 지방재정의 영향부문들

1. 중앙정부의 저출산 고령화 대응 정책

1) 지역의 사회 경제 기반과 지방재정의 여건 괴리

저출산·고령화와 지방재정에 관련한 많은 선행연구에서는 인구절벽과 지역경제의 생산성 약화 그리고 복지지출에 따른 재정경직성 등이 악화될 것으로 전망했다. 그런데, 현재의 정부간 재정관계를 고려하면 지방재정의 영향은 특별히 심각하지 않거나 지역별로 양극화 현상이 보다 심화되는 방향으로 진행될 수 있다. 중앙정부의 재정조정재원 비중이 높은 상태에서

지방재정과 지역경제 및 사회기반의 연계가 직접적이지 않기 때문이다.

인구절벽 문제가 특히 심각한 지자체에서는 지방세 수입이 공무원 인건비를 충당하기 힘들 정도로 자체세입기반이 취약하다. 이는 고령사회 진입 이전부터의 현상이다. 고령화 보다는 인구유출의 영향이 더 컸다. 그런데 보통교부세를 통해 일반재원이 지원되어 재정자주도는 일정 수준을 유지한다. 기초연금과 생계급여와 같은 기초복지에서 재정열악 기초지자체는 차등보조에 따라 10% 이하의 지방비만 부담하며 수급자 수를 기준으로 보통교부세의 지원을 받는다. 재정조정 결과에서 재정열악 지자체의 1인당 재정지출규모는 상대적으로 더 크다. 손희준 외(2016)에 따르면 인구 4만 명 미만인 31개 군의 경우 평균 일인당 지출은 930만원으로 평균 일인당 자체경상수입인 57만원의 약 16.4배였다.

지자체의 자율적인 저출산-고령사회 정책이 활성화되지 않고 대부분의 자체사업은 상징적인 소규모 재정지출에 국한된다. 저출산·고령화에 따른 지방재정 대응의 대부분을 차지하는 지자체 사회복지비의 90% 이상은 국비 혹은 시도비 보조사업이다. 국비보조사업의 실효보조율이 70% 수준이기 때문에 현실에서 저출산-고령화의 지방재정 영향은 중앙정부의 정책 기조와 계획에 따라 달라진다.

2) 중앙정부의 사회정책 기조 변화: 잔여적 복지로 회귀

압축적 고령화 영향에 대한 정부의 인식은 2000년대 초반부터 시작되었다. 산업사회의 근간이 되는 인구구조가 변하면서 사회적 생산기반과 역량(혹은 성장잠재력)에서 급격한 변화가 예상되었다(Heller, 2003). 당시 재정경제부(2006)에서 생산가능인구의 감소와 복지비 지출 증대 그리고 경제성장의 둔화에 이르는 종합적인 경제영향 요인들을 정리하였다. 대통령자문위원회로서 '고령화 및 미래사회위원회'가 2005년도에 설치되면서 인구사회정책의 수준을 넘어서는 거시적 사회 경제정책과 재정우선순위 설정에 대한 정책 논의와 연구들이 시작되었다(이재원 외, 2004). 그런데, 2000년대 후반부터 사회기반투자와 보편적 사회서비스에 대한 정책체계가 해체되고 전통적 잔여적 복지정책과 특정 사업에 대한 현금급여 중심의 복지정책으로 회귀했다. 2000년대 중반의 저출산 고령사회 대응 정책에서 설계되었던 복지분야 재정사업의 기대와 현실은 다른 방향으로 전개되었다.

지방재정에서 2000년대 중반과 2010년대는 다른 현상이 있다. 전자에서는 사회정책의 확산으로 의무적 지방재정 부담이 급증하였다. 이에 따라 중앙정부의 복지지출이 지방재정을 압박하여 정부간 재정 갈등이 심하였다. 분권교부세를 통한 지방이양에서 의도하지 않은 지방복지재원 징발문제도 발생하여 지방재정에서 사회복지비는 기피 대상이 되었다. 복지지출이 억제되기 시작했던 2010년대부터는 보육료지원사업과 기초연금을 제외한 나머지 복지사

업에서 의미있는 지출 변화는 없었다. 기초연금에 대한 지방비 부담이 급증했지만 차등보조율이 있어 지자체의 절대적 부담 규모는 감당할 수준이었다.

3) 제3차 저출산·고령사회계획과 국가재정운용계획에서 재정지출 특성

저출산·고령사회의 국가정책은 대통령직속 저출산고령사회위원회의 「저출산·고령사회기본계획」을 통해 설계된다. 2006년부터 5개년계획으로 운영되는데 2015년도에 제3차계획이 수립되었다. 여기서 정부가 재정지출을 집중 투자하는 분야는 보육과 노인소득보장이며 많은 계획들은 재정여건에 따라 내용과 정도가 달라질 가능성이 높다.

<표 3> 제3차 저출산 고령사회기본계획의 주요 재정사업

부문별		프로그램		
1. 저출산 대책	1. 청년일자리.주거대책강화	청년고용활성화	신혼부부 등 주거지원강화	
	2. 난임 등 출생에 대한 사회적 책임강화	임신.출산 사회적책임시스템구축	다양한 가족에 대한 포용성 아동이 행복하고 안전한 여건조성	
	3. 맞춤형 돌봄 확대. 교육개혁	맞춤형 보육	돌봄지원체계 강화	교육개혁 추진
	4. 일.가정양립 사각지대 해소	일.가정양립 실천 분위기 확산	남성.중소기업. 비정규직 등 일.가정양립실천여건 강화	일.가정양립지원제도 활성화
2. 고령사회 대책	1. 노후소득보장강화	공적연금 강화 퇴직·개인연금 활성화	주택·농지연금 대폭확산 노후준비 여건 확충	
	2. 활기차고 안전한 노후실현	고령자 건강생활 보장	고령자 사회참여 기회 확대	고령자 친화적 주거환경 조성
		세대간 이해증진	고령자 안전 및 권익보장	
	3. 여성, 중고령자, 외국인력 활용확대	여성고용 활성화	중.고령자 근로기반 확대	사회통합적 외국인력활용
4. 고령친화경제로의 도약	고령친화산업의 신성장동력육성	인구다운사이징 대비 강화	재정적 지속가능성 제고	
3. 대응기반 강화	민간.지역.정부 협력체계 강화	홍보.인식개선 활성화	중앙.지방의 추진기반 강화	

주: **볼드체**는 지방재정의 역할이 특히 필요한 영역
 자료: 대한민국정부(2015a).

3차계획에서 재정사업 규모는 저출산 부문에 집중되었다. 과거 11년간 100조원이 넘는 예산을 지출했지만 합계출산율은 2006년 1.12명에서 2015년 1.24명으로 불과 0.12명 늘어나는 데 그쳤다. 보건복지부는 계획기초의 적절성에 대한 재검토 보다 개별 사업의 성과를

확인하는 TF구성을 보완책으로 발표했다(세계일보, 2017.1.9). 고령자에 대한 사회투자적 관점은 명확하지 않았다. 신사회위험을 선제·체계적으로 대응하기 보다는 기존 복지정책을 임의로 나열한 성격이 강하며 지방재정의 역할은 부각되지 않는다.

이와 같은 계획의 기초는 기획재정부의 국가재정운영계획에서도 확인된다. 저출산-고령사회에서 사회기반확충이 재정정책의 우선순위를 가지지 못한다. 2016년에 수립된 5개년 계획에서 복지재정 지출은 연평균 5.0%로서 총재정증가율 3.5%보다 높다. 그런데 세부 분야에서, 공적연금금이 6.9%로 가장 높고 다른 분야는 예산증가율과 동일하거나 낮은 수준으로 관리될 계획이다. 기초생활보장의 증가율은 1.6% 수준이고 보육가족여성분야는 감소하여 연평균 0.9% 수준이다. 제3차 저출산·고령사회기본계획에서 저출산 부문의 투자 확대 기초와는 상반되었다.³⁾

<표 4> 국가재정운영계획의 사회복지분야 지출계획

(단위: 10억원, %)

	2016	2017	2018	2019	2020	연평균 증가율
기초생활보장	10,131	10,343	10,478	10,561	10,780	1.6
취약계층지원	2,499	2,540	2,618	2,667	2,880	3.6
공적연금	42,706	45,400	49,312	52,948	55,793	6.9
보육가족여성	5,765	5,852	5,325	5,393	5,559	-0.9
노인청소년	9,421	9,733	10,103	10,243	10,793	3.5
(기초연금)	7,869	8,096	8,503	90,380	9,648	5.2
노동	17,295	18,835	19,271	19,923	20,956	4.9
보훈	4,818	4,981	5,009	5,029	5,068	1.3
주택	19,438	21,180	22,436	23,571	24,483	5.9
사회복지일반	792	828	847	866	884	2.8
합계	112,865	119,692	125,399	131,201	137,196	5.0
중앙정부재정(조원)	398.6	400.7	414.3	428.4	443.0	3.5

자료: 기획재정부(2016). 「2016~2020 국가재정운영계획」.

국가재정운영계획에서 복지분야의 재정성과지표는 다섯 가지에 불과하다. 합계출산률, 자활성공률, 행정복지센터개소, 기초연금수급자수, 해외환자유치수 등이다. 합계출산율(2020년까지 1.5명)을 제외하면 일반적인 기초복지와 관련된 지표이며 저출산 고령사회기본계획에서 추구하

3) 실제로 2017년도 정부예산안에서 '국공립 어린이집 확충' 사업의 예산은 38% 줄었다. 이는 국공립 등의 공공 어린이집을 이용하는 어린이 비율을 현재 28%에서 2025년 45%까지 높이려는 보건복지부의 계획과는 반대 방향이다.

는 사회기반확충 지표들은 확인되지 않는다. 정부재정에서 사회복지서비스의 우선순위가 높지 않기 때문이다.

중앙정부의 재정정책 기초들은 복지보조금 분야에 직접 영향을 미치게 된다. 기획재정부의 국가재정운용계획을 고려할 때 현재 수준에서 지방세출 분야의 변화는 크지 않을 것으로 전망된다. 따라서 저출산고령사회와 지방재정의 영향은 단기적으로 특별한 쟁점이 되지 않는다. 제3차 저출산고령사회기본계획의 내용은 기존 복지정책을 유지하거나 비예산사업 혹은 사회 경제적 거시정책의 비중이 크기 때문에 지방재정과 관련성이 부각되지 않는다. 기본계획의 주요 사업들은 국고보조방식으로 추진되며 지자체의 자체사업의 규모는 크지 않고 의무적 지출 보다는 소규모 영세 재정사업으로 재정상황에 따라 유연하게 대처가 가능한 경우가 대부분이다. 따라서 저출산 고령화에 따른 지역사회 경제 문제의 양태와 지방재정에서 복지재정의 영향은 서로 괴리된 상태로 별개의 정책논리로 전개될 수 있다.

2. 저출산 고령화 관련 주요 국고보조사업

1) 저출산 고령사회 기본계획의 재정사업과 지방재정 영향

이명박·박근혜정부의 재정정책의 기초는 경제부문으로 중심으로 전환되었고 사회분야에서는 고령화 보다 저출산에 정책의 초점이 맞추어졌다. 하지만, 저출산부문의 재정사업에서는 보육료지원 이상의 의미있는 지출은 없다. 일가정양립이 강조되지만 비예산사업이 대부분이다. 고령사회대책에서는 기초연금의 비중이 절대적이다. 따라서 지방세출과 직접 관련있는 중앙정부의 저출산 고령사회 정책은 보육지원과 노인소득보장에 국한된다.

<표 5> 제3차 저출산 고령사회기본계획에서의 연차별 예산액 추계

(단위: 억원, %)

		2015	2016	2017	2018	2019	2020
규모	저출산대책	192,932	204,633	217,224	218,438	220,011	223,837
	고령사회대책	132,784	140,712	156,438	166,365	205,710	221,642
	합계	325,716	345,345	373,662	384,803	425,721	445,479
증가율	저출산대책		6.1	6.2	0.6	0.7	1.7
	고령사회대책		6.0	11.2	6.3	23.6	7.7
	합계		6.0	8.2	3.0	10.6	4.6

주: 국비+지방비 포함한 총예산
 자료: 대한민국정부(2015a)

〈표 6〉 부산광역시 저출산 고령사회 기본계획 예산추계(2016년)

(단위: 억원, %)

		합계	국비	지방비	비고
공 통 사 업	저출산대책	4,522	3,459	1,063	
	보육교직원인건비	570	389	181	보육지원사업 18개 국고보조
	영유아보육료지원	2,120	1,719	401	보육 집중, 소규모 보조금.
	아동양육수당	1,091	885	206	전체 43개 국고보조 사업
	고령화대책	8,531	6,681	1,850	
	기초연금	7,724	6,248	1,476	기초연금과 노인일자리사업 예산 대부분
	노인일자리사업	480	240	240	16개 국고보조사업
	대응기반강화	188	67	121	22개 사업 (영세국고보조사업)
	소계	13,241	10,207	3,034	
자 체 사 업	저출산대책	2,755		2,755	
	출산장려기금조성	100		100	10년간 1천억 목표, 매년100억적립
	누리과정보육료	977		977	부산교육청
	아동복지시설운영	280		280	
	고령화대책	577		577	
	경로당운영활성화	111		111	
	노인복지관운영	93		93	
	대응기반강화	79		79	
	소계	3,411	-	3,411	
합계	16,652	10,207	6,445		

자료: 대한민국정부(2015b).

제3차 저출산·고령사회기본계획 보고서에서 재정계획부분을 살펴보면, 2018년 이후부터 재정지출 규모는 물가상승률 정도로 계획하였고 저출산대책은 거의 고정상태이다. 고령사회 대책으로 2019년에 전년대비 3.9조원 정도 증가한 것을 제외하면 의미있는 예산변화는 없다. 기획재정부 국가재정운용계획 복지부문에서 공적연금 증가율이 매년 6% 내외라는 점을 감안하면 추가적인 복지재정사업은 활성화되지 않을 전망이다.

지자체의 고령사회 계획들은 대부분 중앙정부의 국고보조사업과 연계된다. 부산광역시 사례에서 보조사업이 전체 예산의 79.5%이다. 교육청의 누리사업예산을 제외하면 자체사업은 전체 예산의 14.5%이다. 누리사업을 제외한 부산시 자체사업은 2,434억원인데 시본청과 16개 구군을 감안하면 1개 지자체당 매년 평균 143.2억원의 지출 규모이다. 사업별 예산규모에서 지자체의 주요 사업들은 분권교부세를 통해 지방사업으로 이양되었던 기초적인 복지사업들이 대부분이다. 구·군별로 다양한 사업들이 계획되었지만 재원규모는 영세하거나 임

의적인 지출사업이 대부분이다. 지자체의 재정여건에 따라 관리가 가능하여 재정경직성 부담은 크지 않은 사업들이다.

2) 국고보조사업에서 영유아보육지원

저출산 대응 정책에서 지방재정 부담문제가 발생하는 대표적인 국고보조사업은 보육료지원 부문에 속한다. 보육정책 혹은 보육사업에 대한 체계적 관점이 취약한 가운데 선거과정의 정치적 영향 속에서 보육시설지원, 아이돌봄지원, 보육료지원, 양육수당 등 다양한 형태의 국고보조사업이 운영된다. 2015년 최종지출액 기준으로 국고보조방식으로 운영되는 영유아보육사업의 재정규모는 8.0조원이며 국고보조율은 62.5%이다. 2010년 대비 2015년 예산은 1.8배 증가하였으며 연평균 증가율은 14.6%로 높다. 보육사업에 대한 정부 정책이 안정화되어 있지 않아 연도별·사업별 재정규모는 불규칙하다.

보육지원사업에서 국고보조율은 2014년까지 50%(서울 20%)로 낮은 수준이었는데, 재정갈등이 심화되면서 2015년도부터는 15%를 인상하여 65%의 기준보조율이 적용된다. 차등보조제도에 따라 서울은 25~45% 그리고 지방은 55%~75%를 보조받는다. 2014년 당초예산 기준으로 실효보조율은 65.8%이다. 중앙정부가 전국을 대상으로 보장하는 보편적인 사회서비스 사업이라는 점을 감안하면 다른 유사 복지사업 보다는 지방재정에 불리하다. 다만, 국가재정운영계획에서 보육여성가족분야의 재정지출은 정체 혹은 감소되는 것으로 계획하고 있어 지방재정에서 보육료부담 문제가 재발할 가능성은 크지 않다. 최근 보육지원의 쟁점은 누리과정 지원을 둘러싼 지방교육청과 중앙정부의 갈등이며 지방재정과 관련성은 크지 않다.

<표 7> 주요 보육지원 보조사업의 규모 추이: 총사업비

(단위: 억원, %)

(총사업비)	2010(A)	2011	2012	2013	2014	2015(B)	B/A
영유아보육료지원	33,451	39,152	48,407	62,169	50,566	46,429	1.4
가정양육수당지원사업	1,368	1,869	2,138	16,225	18,871	17,108	12.5
보육돌봄서비스(교직원인건비)	7,669	8,131	8,671	9,260	9,731	10,353	1.4
아이돌봄지원(여가부)	144	625	671	1,087	1,230	1,233	8.6
어린이집지원	1,247	302	1,225	3,195	3,403	5,011	4.0
어린이집기능보강	189	293	237	481	143	805	4.3
합계	43,923	50,371	61,349	92,416	83,944	79,920	1.8

(증감률)	전년대비 증감률						국고보조율	
	2011	2012	2013	2014	2015	평균	6년평균	2014년
영유아보육료지원	17.0	23.6	28.4	-18.7	-8.2	8.5	53.7	65.8
가정양육수당지원사업	36.7	14.4	658.7	16.3	-9.3	143.4	51.5	64.4
보육돌봄서비스(교직원인건비)	6.0	6.6	6.8	5.1	6.4	6.2	47.8	48.0
아이돌봄지원(여가부)	-95.7	7.3	62.0	13.2	0.3	-2.6	63.7	63.8
어린이집지원	-75.8	305.9	160.8	6.5	47.3	88.9	47.3	44.2
어린이집기능보강	55.2	-19.0	102.7	-70.3	463.2	106.4	50.0	50.0
합계	14.7	21.8	50.6	-9.2	-4.8	14.6	52.5	62.5

자료: 이재원(2016).

<표 8> 주요 노인복지 보조사업의 재정규모 추이

(단위: 억원, %)

(총사업비)	2010(A)	2011	2012	2013	2014	2015(B)	B/A
기초연금(기초노령연금)	37,110	37,904	39,725	42,785	69,001	101,058	2.7
노인일자리운영	2,887	2,983	3,288	4,487	5,548	6,406	2.2
노인돌봄서비스	1,249	1,459	1,504	1,905	2,087	1,913	1.5
노인요양시설확충	1,173	1,168	954	1,325	658	631	0.5
노인단체지원(경로당난방비등)	848	682	903	1,289	1,267	1,647	1.9
합계	43,266	44,196	46,374	51,791	78,561	112,535	2.6

(증감률)	전년대비 증감률						국고보조율	
	2011	2012	2013	2014	2015	평균	6년평균	2014년
영유아보육료지원	2.1	4.8	7.7	61.3	46.5	24.5	74.5	75.0
가정양육수당지원사업	3.3	10.2	36.5	23.7	15.5	17.8	46.9	47.0
보육돌봄서비스(교직원인건비)	16.9	3.1	26.7	9.5	-8.3	9.6	68.9	68.7
아이돌봄지원(여가부)	-0.4	-18.3	38.9	-50.3	-4.2	-6.9	49.9	50.7
어린이집기능보강	-19.6	32.4	42.8	-1.7	30.0	16.8	33.6	24.9
합계	2.1	4.9	11.7	51.7	43.2	22.7	71.0	71.9

자료: 이재원(2016).

3) 국고보조사업에서 노인복지

노인복지사업에서 국고보조율은 30~90% 사이에서 다양하다. 기초연금 사례와 같이 정치과정에서 노인복지 문제가 부각되면 단기간 재정규모가 확대되어 정부간 재정갈등이 심화될 수 있다. 노인복지보조사업의 규모는 2011년 이후 연평균 22.7%로 급증하였다. 특히 2014년도와 2015년도에는 기초연금의 급여단가 인상으로 전년대비 각각 61.3%, 46.5% 증가하였다. 노인 소득보장의 경우, 2007년도에 노인수당으로 2,175억원에 불과하였지만 기초연금이 도입된 직후 2008년도에는 1.6조원이었고 2015년도에 국비와 지방비를 합한 당초예산은 10.1조원이다.

기초연금 이외에도 고령화 진전에 따라 노인복지보조 사업은 계속 확대될 수 있다. 다만 중앙의 재정여건에 따라 복지비 지출 추세는 가변적이다. 기초연금 이외 노인복지사업의 보조율은 50% 수준으로 낮다. 고령사회 정책의 핵심인 노인일자리와 노인요양지원 사업에서 중앙정부 지출이 확대되면 이 분야의 지방비 분담 수준이 급증할 수 있다.

3. 지방재정에서 복지 재원 동원 구조와 고령사회 정책영향

1) 지방세

실증분석에 기초한 많은 선행연구에서 저출산·고령화에 따른 지방세의 영향은 부정적인 것으로 전망했다. 일반적인 인식과 동일한 맥락에서 실증분석의 결과들이 정리되었다. 박지현(2015)에서는 인구고령화에 따라 지방세 가운데 재산과세의 지속적인 감소가 특히 예측되어 지방세 체계의 구조적 개편이 필요하다고 주장했다. 이희재(2015)에서는 고령화와 지방세의 영향을 실증분석했는데, 지역별 양극화가 우려되었다. 지방세 기반 자체가 취약한 재정열악 단체 보다는 복지재정 지출 규모가 큰 대도시 지자체의 지방세 영향이 보다 부정적이다. 지역사회 및 경제의 양극화와 재산과세 감소가 동시에 발생하면 지방세입에서 지역불균등 현상이 심화된다.

그런데, 고령화와 지방세의 관계에서 현실의 상황은 아직 다르게 확인된다. 최근 경기침체가 지속되어도 국세와 지방세 수입은 계속 증가했다. 국세의 징수증가 규모는 목표를 초과달성하였다. 지방소득세와 지방소비세 등과 같은 지방세가 국세 수입과 직접 연결되어 있고 각종 감면조치들을 폐지하는 등의 영향으로 지방세 세수 역시 계속 증가했다. 일시적 현상이라고는 하지만 부동산 거래가 활발하여 재산과세의 수입도 증가했다. 저출산·고령화의 부정적 영향을 상회할 정도로 정치적 혹은 정책적 영향이 혼재되어 있어 실증분석에서 전망이 현실

을 설명하는데 한계가 있다. 현실에서 우연적인 요소들이 많기 때문에 아직은 저출산·고령화에 따른 지방세의 영향을 정확하게 전망하는 것은 쉽지 않다.

국세 중심의 조세구조에서 지방세가 저출산·고령사회 대응 재원으로 기능하기에는 여전히 한계가 있다. 수도권과 지방대도시를 제외하면 지방세입에서 지방세의 비중이 크지 않다. 따라서 고령화에 따른 지방세 감소가 예측되어도 관련 지방세정에 대한 정책적 관심은 높지 않을 수 있다. 지방자치의 분권가치를 고려하면, 고령사회의 지방재정 역할 활성화를 위해서는 지방의 복지재원에서 지방세 비중이 높아질 필요가 있다. 하지만 현실은 반대 방향이다. 최근 20년동안 국세와 지방세의 구조가 8:2 수준으로 고정된 상태에서 절대적 규모 격차가 확대되었다. 1991년도의 격차는 22.2조원이었는데 2013년도에는 148.1조원으로 6.7배가 되었다. 이에 따라 중앙과 지방의 조세 수입체계 및 재원동원능력에서 구조적 차이가 발생한다. 중앙정부에서 국세 기준으로 고령사회 정책들을 확대 계획하면서 지방비 부담 구조를 현재와 같이 유지하면 지방세 비중이 상대적으로 높은 대도시 자치단체에서는 사회복지비에서 자체재원 동원 부담을 상대적으로 높게 체감할 것으로 전망된다.

2) 지방교부세

지방교부세는 지방자치단체의 자율적인 재정기능을 보장하기 위한 일반재원인데 사회복지 수요를 지원하는 재정수단이 되고 있다. 2000년대 후반부터 보통교부세의 기준재정수요에서 사회복지지출 요소들이 강화되어 2016년도에는 사회복지비 비중이 30.0% 수준이다. 지방교부세의 재원은 국세의 19.24%이다. 최근 국세 수입이 증가하면서 지방교부세의 규모 역시 증가되어 지방재정조정기능은 계속 확대되었다. 저출산·고령화에 따른 '중앙재정 압박과 지방재정 지원 기능의 축소'에 대한 가상적인 전망들은 아직 현실화되지 않았다.

행정자치부에서 매년 제도 개편으로 쟁점들에 대응하고 있는데, 보통교부세에서 지자체 복지재정 지원기능들이 중요하기 때문에 지자체간 교부세 재원의 배분방식(재정조정방식)에서 이해관계 조정은 계속되고 있다. 보통교부세의 총량적인 수준에서 기능별 비중 조정은 이루어졌지만 기준재정수요를 산정하는 측정단위와 지표 그리고 지자체 유형별 세출 기능과 연계 등의 측면을 고려하면 조정해야 할 사항들이 남아 있다. 세출 수요와 보통교부세의 기준재정수요를 연계하여 지출수요들을 시기 적절하게 대응할 필요가 있다. 지자체별로 다양한 저출산·고령화 현상과 복지지출 수요, 그리고 기획재정부의 복지보조금 정책에 따라 지방재정 수요의 재원보장 수준과 영역이 달리 설정된다. 하지만 보통교부세는 2년전 결산통계를 기준으로 배분되기 때문에 중앙정부의 복지정책과 시기적으로 동일하게 대응하는데 한계가 있다.

<표 9> 보통교부세 기준재정수요의 기능별 비중 분포(2016)

(단위: %, 억원)

측정항목	측정단위	서울	광역시	세종	도	시	군	합계	세출기능 (2014년결산)	
일반행정비	공무원수, 인구수	38.1	30.8	35.6	32.1	29.3	29.6	31.2	10.2	
문화환경비	인구수	7.9	9.9	11.7	7.7	14.1	13.8	11.6	14.8	
사회복지비	소계	39.3	40.3	18.6	27.4	28.5	17.6	30.0	33.36	
	기초생활보장비	기초생활보수급자수	5.1	5.0	1.4	5.5	1.9	1.3	3.3	
	노인복지비	노령인구수	7.5	9.7	4.3	5.1	7.2	5.3	7.1	
	아동복지비	아동수	14.1	13.4	7.2	10.1	11.3	4.6	10.6	
	장애인복지비	장애인등록자수	4.3	4.9	1.7	2.1	2.8	1.7	3.1	
	보건사회복지비	인구수	8.2	7.3	4.0	4.6	5.4	4.7	5.9	
지역경제비	소계	14.8	19.0	34.1	32.9	28.0	39.1	27.3	27.0	
	농업비	경지면적	0.2	0.9	7.9	7.8	6.8	15.3	6.5	
	임수산비	산림, 어장, 갯벌면적	0.2	0.8	1.0	3.8	2.0	5.2	2.3	
	산업경제비	사업체총사자수	1.2	4.0	6.0	5.7	2.7	1.8	3.0	
	도로관리비	도로면적	2.0	5.6	7.4	9.4	6.2	5.5	5.8	
	교통관리비	자동차대수	2.5	3.7	2.5	2.7	3.2	1.8	2.9	
지역관리비	행정구역면적	8.7	4.0	9.3	3.5	7.1	9.5	6.7		
기타									14.6	
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
규모(억원)		92,647	137,501	3,343	94,263	246,601	133,604	707,959	1,620,661	

자료: 행정자치부(2016). 『보통교부세 산정내역』.

보통교부세의 사회복지수요가 인구변수를 중심으로 고려되는데 장래인구전망이 불확실하기 때문에 여기에서도 쟁점이 잠재되어 있다. 저출산 고령사회의 영향으로 인구수는 대도시 중심으로 양극화된다. 저발전 재정취약지역은 인구수가 계속 축소될 경우 사회복지비 보장이 쉽지 않게 된다. 사회복지서비스가 시설중심으로 운영되면 인구수와 관련없이 시설유지관리 운영비가 필요 한데, 이 부분이 제대로 보장되기 힘들다. 대도시의 복지지출이 증대되면 수도권에서도 보통교부세 교부가 시작되고 불교부단체가 줄어든다. 경기도에서는 시군조정교부금제도의 개편을 통해 불교 부단체를 축소하여 보통교부세를 추가 확보했다. 이러한 경우 비수도권의 보통교부세는 과거보다 더 줄어든다. 낙후지역은 최소한의 복지지출 이외 전략적인 사회투자 재원을 보통교부세를 통해 조달하기 힘들어진다. 지역경제비는 면적 중심으로 재정이 보장되기 때문에 사회복지비와 대조를 이룬다. 여기에서는 재정열악 지자체에 대한 상대적 과잉지원이 가능하다. 사회수요와 개발 수요의 균형을 맞추기 힘들 가능성이 있다. 지표의 특성으로 인해, 사회수요는 과소보장되고 개발수요는 과잉보장될 경우 지자체의 재정적 역할은 보다 위축될 수 있다.

보통교부세에서 재정부족분에 대한 조정률이 과거 10여년동안 안정적으로 운영되지 못한 현상도 지자체 복지재정의 안정성에 불리하게 작용한다. 기준재정수요에 사회복지비 지출 요소를 많이 반영할 경우 조정률이 높으면 지자체의 복지재원 조달에 애로를 겪게 된다. 지방교부세 재원이 내국세의 13.27%에서 15%로 상향 조정되었던 2000년도에는 조정률이 92.5%로 높았지만 한 해에 그쳤다. 이후 조정률은 76.4%까지 낮아졌다. 2005년도부터 다시 높아졌지만 2008년도 89.2%를 정점으로 이후 계속 낮아졌다. 경기변동에 따라 내국세 수입이 불안정해질 경우 보통교부세의 조정기능이 취약해질 가능성이 상존한다.

3) 복지분야 국고보조금

저출산 고령사회 계획의 재정사업에서 지방재정에 대한 영향은 대부분 복지분야 국고보조금과 관련된다. 지방재정에서는 중앙정부의 복지지출을 적극 뒷받침할 정도의 세입 구조가 형성되지 못하고 최근에는 취약성이 악화되었다. 최근 5년동안 복지보조금 증가추세는 지방세입 일반재원(지방세, 세외수입, 지방교부세) 증가율보다 높은 연평균 10.8% 수준이었다. 금액상으로 어린이집 및 보육료지원 등을 포함한 보건복지부의 보육사업과 기초연금 등 고령사회정책이 절대적 비중을 차지한다. 2015년 기준으로 총예산은 각각 7.9조원, 10조원이며, 지자체 사회복지비 44.6조원의 40.5% 수준이다.

<표 10> 최근 5년간 복지보조금 규모와 증감추세

(단위: 조원, %)

		국고보조금	복지보조금	일반재원	지방재정	중앙재정
규모	2011	30.5	15.0	106.7	141.0	258.9
	2012	32.1	15.9	115.1	151.1	274.8
	2013	34.3	18.1	118.6	156.9	286.4
	2014	37.7	21.9	106.7	163.6	309.7
	2015	41.2	24.8	111.3	173.3	322.8
전년 대비 증감률	2011	3.0	7.3	1.6	0.8	4.0
	2012	6.6	5.7	7.3	6.7	5.8
	2013	6.2	12.2	3.0	3.7	4.1
	2014	10.9	17.4	-11.2	4.1	7.5
	2015	8.8	11.7	4.1	5.6	4.1
	평균	7.1	10.8	1.0 (4.0)3	4.2	5.1

주: 1) 지방자치단체 예산은 일반+특별회계 당초예산

2) 중앙정부 예산은 일반+특별회계 결산(기금제외), 2014년 이후는 당초예산

3) 2014년도 일반재원 감소 연도를 제외한 평균 증감률

자료: 행정자치부 재정고, 기획재정부 디지털회계시스템

2000년대 중반 이후 급증했던 복지보조금이 2014년 이후부터는 안정적 수준을 유지했다. 잔여적 복지정책으로 재정기조를 전환하고 지자체의 복지사업을 유사중복관리 차원에서 통제할 영향이 있다. 국가재정운용계획과 제3차 저출산·고령사회기본계획의 내용을 고려하면 복지보조금에 따른 지자체의 재정부담은 현재 수준에서 안정화될 수 있다. 하지만 저출산·고령사회 문제는 악화되고 있으며 선거 등 정치과정을 통한 재정사업들이 국고보조방식으로 확대되면 과거의 정부간 복지재정갈등이 재현될 위험은 항상 잠재되어 있다.

<표 11> 지방재정 세출 기능별 추이

(단위: %, 억원)

		2012	2013	2014	2015	2016
일반관리		10.4	10.1	10.1	10.0	10.2
사회 개발	교육	6.5	6.4	5.9	5.8	5.8
	문화및관광	4.9	5.0	4.9	5.0	4.9
	환경보호	10.2	10.1	9.9	9.9	9.8
	사회복지	20.5	22.3	24.5	25.4	25.3
	보건	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6
	소계	43.5	45.2	46.7	47.7	47.3
지역개발		28.1	27.0	25.4	24.4	24.2
기타		18.1	17.6	17.8	17.9	18.3
합계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
(규모)		1,510,950	1,568,887	1,635,793	1,732,590	1,845,823

주: 일반회계+특별회계 당초예산 순계기준

자료: 행정자치부(2016). 「2016년도 지방자치단체 통합재정 개요」 (상)

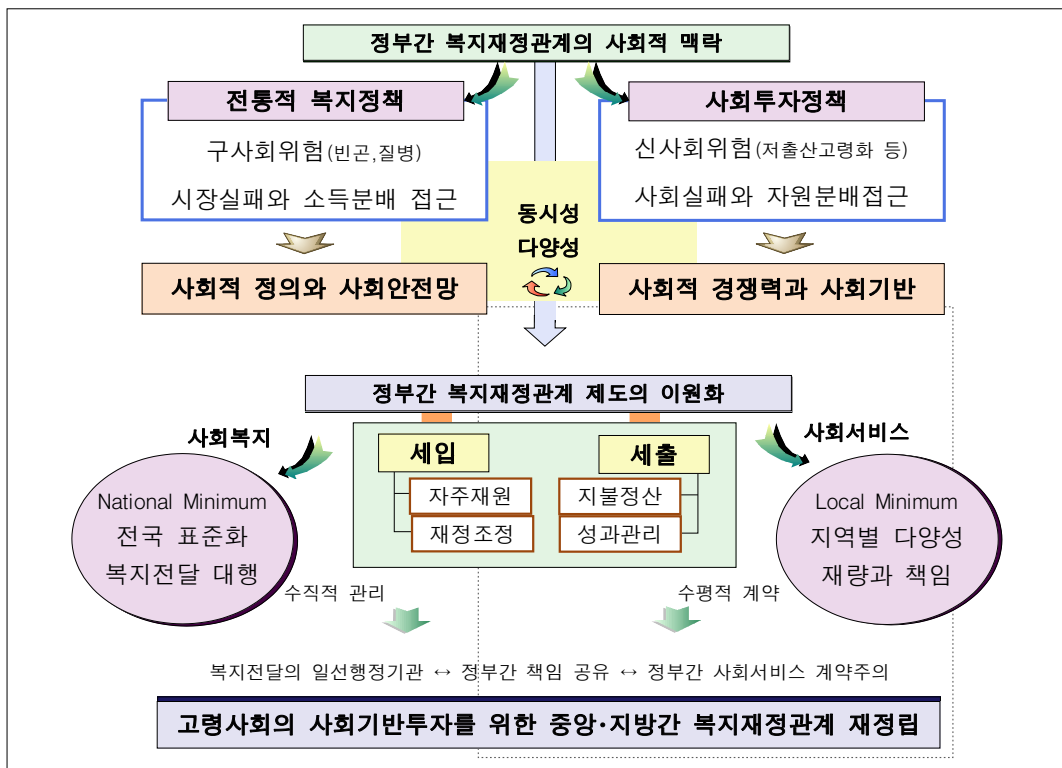
국고보조금 중심으로 고령사회 정책들이 운영되는 정부간 관계에서는 지방재정이 종속변수로 전제되기 때문에 재정위험 정도는 중앙정부의 의사결정에 따라 달라진다. 복지비 지출로 인해 중앙정부 재정압박이 심각해지고 건전성 위기를 겪었던 미국과 일본은 복지분권화의 신재정연방주의와 삼위일체개혁의 논리 속에서 복지비부담을 지방재정에 전가하였다. 지방재정이 자율적으로 저출산-고령사회정책을 계획·추진하지 못하고 중앙재정에 의존할 경우, 복지비 부담 전가는 지방재정 전체를 왜곡시킬 수 있다.

IV. 고령사회 지방재정의 지속가능성을 위한 정책과제

1. 고령사회 회피에서 적극적 인지로 재정접근 전환: 신사회정책

저출산 고령사회기본계획이 추진되었던 2006년도부터 최근까지 정부의 관련 재정지출은 2006년도 4.5조원에서 시작하여 2015년도 32.5조원으로 급증하였다. 하지만 주요 정책목표들은 달성하지 못하였다(이삼식, 2014: 41). 대안적으로, 저출산의 부정적 영향을 활동적 고령화로 극복하는 신사회정책에 대한 실험이 필요하다. 고령사회는 회피 대상이 아니라 새로운 변화를 기회로 설정하는 도전 대상이다. 저성장 재정압박 상황에서 근검절약을 강조하는 감축관리는 해결방안으로서 한계가 있다. 우선적으로 고려할 부분은 중앙정부 주도의 사회정책에 대한 재검토와 정책파트너로서 지방재정의 역할이다.

<그림 1> 고령사회 사회기반투자를 위한 정부간 복지재정관계에 대한 접근 구조



자료: 이재원(2011: 96).

고령사회 대응방식에서 지방 다양성을 인정하고 복지분권 구조를 확대하기 위해서는 정부 간 관계를 문제해결형 수평적 계약관계로 전환해야 한다. 핵심 정책영역들은 세입 측면에서 자주재원 확충과 지방교부세 및 국고보조금제도개편 그리고 세출측면에서 보조금의 지불 정산체제와 정부간 성과관리(성과계약) 분야이다(이재원, 2011: 95). 고령사회에서 지방재정의 역할을 위해 <그림 2>의 우측 부분이 중요하다. 이와 관련한 지방세입 및 세출 제도의 세 가지 조건을 개편해야 한다. 우선, 중앙정부가 사회안전망 프로그램을 전담하면서 관련 지방 세출 수요를 적극 조정하는 역할을 확대해야 한다. 둘째, 사회기반투자의 지리적 재정의부성을 내부화하여 지방재정의 자율과 책임을 확대할 수 있는 국고보조금제도의 개편이 필요하다. 셋째, 정부간 재정관계에서 저출산·고령사회 극복을 위한 주요 정책성과에 책임지는 결과지향적 정부간 관계 조건을 설계해야 한다.

2. 지방재정의 사회기반투자전략 수립과 전략재정체계 구축

고령사회 인지적 지방재정체계가 형성·운영되기 위해서는 지자체의 정책 책임영역이 분명히 설정되어야 한다. 지자체의 사회정책들은 대부분 중앙정부의 종합 계획을 지방에서 실천하는 위탁 집행계획에 국한되어 있다. 저출산 고령화에 따른 지역의 사회 경제적 특성은 다양하고 양극화되기 때문에 중앙정부의 표준적인 계획에서는 전략적인 대응이 쉽지 않다. 통계청(2014)의 장래인구추계에서 지역별 고령화 예측치는 상당한 편차가 있다. 2040년도의 경우 전국 평균은 32.3%이지만 경기도는 28.5%이고 전남은 41.1%이다. 이러한 경우 수도권의 고령사회정책과 전남의 고령사회정책이 표준화된 틀 속에서 접근해서는 문제해결에 한계가 있다. 다양한 접근은 지방 중심으로 추진되는 것이 비용-효과적이다.

현재의 정부재정지출 규모에서 고령인구에 대한 전통적인 방식의 복지지출 증가는 합리적인 방향이 아니다. 복지지출의 방향은 일자리와 관련된 사업, 일자리와 관련된 교육훈련 등으로 전환해야 하기 때문에 기초연금 보다는 일자리와 관련된 노인서비스의 확대가 필요하다(조임곤, 2016: 89).⁴⁾

전국 표준화된 보육지원과 노인의 소득 및 건강보장과 병행하여 고령사회의 사회적 생산성을 증진시키기 위해서는 재정지출 우선순위의 변화와 지역사회서비스 확충이 중요하다. 저출산·고령사회기본계획의 사업들이 기대한 성과를 창출하지 못한 원인 가운데 하나는 중앙정부의 표준적 전국 계획과 지자체의 부수적 종속 계획이 결합되기 때문이다. 지자체가 고령

4) 일본은 저출산고령화에 대응해 소규모 시정촌을 통·폐합하여 경비절감은 물론이고 행정서비스를 안정적으로 공급할 수 있는 기틀을 마련했다. 지난 20년 간, 지방재정 구조는 민생비와 토목비가 맞교환되는 형태로 증감했다. 즉, 토목비 비율의 대폭 감소와 민생비의 대폭 증가였다(남황우, 2015: 134).

사회 대응의 독립주체가 되기 위해서는 지자체별로 자율적인 지역사회기반투자계획을 마련해야 한다.

3. 정부간 복지재정관계의 재정립: 문제해결 파트너십

문제해결 파트너로서 지방재정의 역할이 활성화되기 위해서는 현행 사회정책의 기초와 운영체계에 대한 개편이 필요하다. 우선, 현금급여 중심의 표준화된 복지서비스를 중앙정부가 전담하는 다른 한편으로 지역별로 지자체 중심의 다양한 사회서비스 정책이 활성화될 수 있는 제도기반이 필요하다. 예를 들어, 지자체의 복지재정이 현금급여 분담에서 벗어나기 위해서는 중앙정부에서 (가칭) 사회보장청을 신설하여 현금급여서비스를 일괄적으로 담당할 필요가 있다. 대신, 지자체는 노인과 아동정책에서 현물과 시설 중심의 사회서비스 정책을 전담하는 방향으로 역할을 분담할 수 있다.

영세 복지보조사업들을 하나의 프로그램 틀에 묶어 지자체의 재량을 인정하고 국가적 차원에서 관리해야 하는 출산률과 노인건강 및 사회 참여 등을 기준으로 성과계약체계를 운영 하는 복지보조금 구조조정도 필요하다. 특히 보건복지부와 여성가족부를 비롯한 여러 중앙부처에서 10여가지의 국고보조사업으로 운영되는 보육서비스에서는 성과계약형 포괄보조프로그램을 도입할 필요가 있다. 지역별로 아동서비스의 다양성이 활성화되기 위해서는 지자체의 재량을 확대할 수 있는 국고보조프로그램의 개발·운영이 필요하다. 연간 10조원 정도의 재정지출이 중앙정부의 표준화된 보육정책 틀 속에서 운영되는 것은 비용-효과성 관점에서 긍정적으로 평가하기 힘들다.

V. 맺음말: ‘독립변수’로서 지방재정 중심의 새로운 해답 찾기

고령사회는 출산율이 낮고 노인인구 비중이 높아지는 현상 이상의 의미를 가진다. 사회 경제적 변화들은 상당히 광범위하기 때문에 구조적으로 과거와 다른 새로운 ‘신사회정책’이 필요하다. 고령화 영향은 지역사회와 지방재정에 대한 부정적이다. 하지만 중앙정부의 이전재정의 비중이 높기 때문에 논리적인 우려가 당장의 현실로 실현될 가능성이 크지 않다. 하지만 문제는 해결되지 않고 오히려 심화된다.

현재의 정부간 복지재정관계에서 지방재정은 사회문제 해결의 주체가 아니다. 고령사회에서 정부간 재정관계를 재설계하는 정책과제를 모색할 때는 사회 고령화에 대한 인식에서 중앙과 지방의 합의와 공동 노력이 중요하다. 복지지출이 지금보다 확대되고 중앙정부가 더 책

임져야 한다는 전통적 복지국가 접근은 새로운 정부간 재정관계 구상에서 특별한 의미를 가지지 않는다. 잔여적 복지정책을 중심으로한 고령사회 정책 접근은 고령사회의 새로운 현상 혹은 정책수요를 근대산업사회의 낡은 정책의 관점으로 해결하려는 것이다.

저성장 기조가 지속될 것으로 전망될 경우, 저출산·고령사회에서 지방세입 확충을 위한 정책과제와 병행하여 복지재정사업의 관리체계를 비용-효과적이고 문제해결 지향의 방향으로 개편해야 한다. 중앙정부 중심의 집권적이고 표준화된 사회정책과 비영리부문에 의존하는 일반 복지정책 그리고 중앙-광역-기초에 이르는 현재의 중층적인 복지재정전달체계에 대한 구조적 개편이 필요하다. 고령사회 대응 정책에서는 근대 복지국가의 잔여적 복지정책의 키워드 대신 지방자치단체 중심의 분권화된 다양한 사회서비스 정책과 영리와 비영리 기관들이 공존하는 복지혼합정책 그리고 행정효율화와 성과책임의 구체화를 위한 단층적 복지기능분담 구조 등에 대한 논의와 제도개편이 필요하다. 무엇보다 고령사회의 새로운 사회위험을 극복하기 위한 신사회정책에서 지방재정은 잔여적 복지정책에서와는 달리 사회정책의 변방이 아닌 중심이 되어야 한다.

【참고문헌】

- 고령화및미래사회위원회. (2004). 「저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략」. 대통령자문위원회.
- 곽채기. (2016). 저출산·고령화에 따른 국가 역할 구조와 재정운영 시스템의 변화 방향. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 3-34.
- 곽채기·김병수. (2012). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 19(3): 141-170.
- 김경래. (2011). 복지용구의 수요 결정요소에 관한연구. 『보건복지포럼』, 182: 61-77.
- 김미숙 외. (2003). 「고령화사회의 사회경제적 문제와 정책대응방안: OECD 국가의 경험을 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 김영우·강달원. (2010). 인구 고령화에 따른 사회복지지출에 관한 한·일간 비교분석. 『아시아연구』, 13(1): 93-117.
- 김은정. (2007). 지방화 관점에서 본 사회서비스 확충과제. 『사회복지정책』, 31: 79-103.
- 김제안·채종훈. (2003). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향 분석. 『지역개발연구』, 8(2), 203-225.
- 남황우. (2015). 일본의 저출산고령화의 경험자 지방재정의 대응. 『지방재정』, 1: 112-135.
- 대한민국 정부. (2015a). 「제3차 저출산·고령사회기본계획」
- 대한민국 정부(2015b). 「제3차 저출산고령사회기본계획: 2016년도 지방자치단체 시행계획(총괄)」
- 문병근·하종원. (2007). 인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산, 경남 지역을 중심으로. 『한국지방재정논집』, 12(3): 1-28.
- 박지현. (2015). 인구구조변화 및 고령화와 지방재정의 지속가능성. 『지방재정』, 4: 90-105.
- 박형수·홍승현. (2011). 「고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향」. 한국조세연구원
- 변재관 외. (2002). 「고령화 사회에 대비한 재정정책 방향: 사회보장과 성장 지속가능성의 균형」. 한국보건사회연구원.
- 손희준. (2013). 사회복지보조금의 중앙·지방 간 분담체계에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 25(3): 7-34.
- 손희준 외. (2016). 「지방재정의 자주권 제고를 위한 정책의제 개발」. 한국지방세연구원.
- 원종학. (2005). 미국과 일본의 고령화 정책과 시사점. 『재정포럼』, 114: 46-68.
- 윤석완. (2009). 인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향. 『한국지방재정논집』, 14(3): 41-71.
- 이경은·김순은. (2015). 인구고령화가 지방재정지출에 미치는 영향에 관한 연구. 『지방행정연구』,

- 29(2): 297-325.
- 이복수. (2009). 저출산·고령화에 따른 지방정부의 과제. 『한국행정과 정책연구』, 7(2): 225-241.
- 이삼식. (2014). 인구정책의 현황과 과제. 『보건복지포럼』, 207: 41-52.
- 이상용·이효. (2007). 고령사회에 대비한 지방복지재정제도의 개선방안. 『한국지방재정논집』, 12(1): 1-39.
- 이영성. (2008). 고령화가 지역경제에 미치는 영향. 『국토계획』, 43(7): 7-16.
- 이재원 외. (2005). 『고령화 및 미래사회 대응을 위한 재원확보 및 효율적 운용방안』. 고령화및미래사회위원회 연구보고서.
- 이재원. (2016). 재정분권과 지방자치단체의 복지재정: 복지보조사업 재정부담의 지속가능성을 위한 정책과제. 한국지방자치학회 동계학술대회 자료집.
- 이재원. (2015). 사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편 과제. 『한국지방재정논집』, 20(2): 1-34.
- 이재원. (2011). 사회복지서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙 지방정부간 복지재정 관계를 중심으로. 『한국지방재정논집』, 16(2): 87-114.
- 이재원. (2006). 고령사회 대응 정책과 성과관리체계. 『지방정부연구』, 10(3): 275-292.
- 이재원. (2005). 고령화 사회 인적적 예산 접근에 관한 연구. 『지방정부연구』, 9(2): 271-292.
- 이희재. (2015). 인구구조변화 및 고령화가 지방재정의 세입에 미치는 영향. 『지방재정』, 2: 112-133.
- 정경희(1998). 인구고령화의 국제동향과 경제·사회적 의미. 『보건복지포럼』, 26: 67-77.
- 조임곤. (2016). 고령화에 따른 중앙정부와 지방정부간 재정관계 정립. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 75-90.
- 최경수. (2003). 『인구 구조 고령화의 경제적 영향 과 대응 과제』. 한국개발연구원.
- 최남희. (2015). 시스템사고를 통한 고령화와 지방재정 간의 동태성에 대한 인과순환적 구조 분석. 『지방재정』, 3: 98-121.
- 최병호. (2006). 비전 2030의 평가와 과제. 『보건복지포럼』, 121: 5-14.
- 최상덕. (2005). 지식기반 경제고령화 사회를 대비한 평생학습체제 구축방안 연구. 이병희 외. 『고령사회와 인적자원개발』. 고령화및미래사회위원회 연구총서.
- 최선미·김순은. (2014). 고령사회에 대한 인식과 정부적 대응. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 55-80.
- 허원구·이정훈. (2004). 고령화사회의 노인역할 프로그램에 관한 연구-선진국을 중심으로. 『복지행정논총』, 14(2): 53-79.
- 황규선·권승. (2005). 인구구조 변화가 사회복지지출을 포함한 국가재정에 미치는 영향에 관한 실증적 분석. 『사회보장연구』, 21(4): 37-55.

- Blancato, R.B. & Lindberg, B.W. (1998). The 1995 White House Conference on Aging: A Tradition Confronts a Revolution. J.S. Steckenrider & T.M. Parrot. *New Directions in Old-Age Policies*. Albany: State Univ. of New York Press.
- Heller, P. S. (2003). *Who Will Pay?: Coping With Aging Societies, Climate Change, and Other Long-Term Fiscal Challenges*(IMF).
- Moody, H. R. (1990). The politics of entitlement and the politics of productivity. E.A. Kutza, & F.M. Torres-Gil, eds. *Diversity in Aging*. SA Bass.
- Obinger, H., Castles, F.G. & Leibfried, S. (2005). Introduction: Federalism and the Welfare State. H. Obinger, S. Leibfried, & F.G. Castles eds., *Federalism and the Welfare State*. Cambridge Univ. Press.
- O'Connor, J. (1973). *The Fiscal Crisis of the State*. St. Martin's Press.
- Phillipson, C. (2003). Globalisation and the Reconstruction of Old Age: New Challenges of Critical Gerontology. S. Biggs, A. Lowenstein, & J. Hendricks. *The Need For Theory: Critical Approaches to Social Gerontology*. New York: Baywood Publishing Co.
- Torres-Gil, F.M. (2005). Ageing and Public Policy in Ethnically Diverse Societies” in M.L. Johnson ed. *The Cambridge Handbook of Age and Aging*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Wollmann, H. & Marcou, G. eds. (2010). *The Provision of Public Services in Europe: Between State, Local Government and Market*. Edward Elgar.

이 재 원: 서울대학교에서 행정학 박사학위(지방공공서비스 공급의 광역화에 관한 연구, 1995)를 취득하고, 현재 부경대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 관심분야는 지방재정, 사회서비스, 재정관리이다. 주요 저서로는 『새행정학 2.0』(공저, 대영문화사), 『지방재정론』(공저, 법문사), 『사회서비스정책론』(공저, 나눔의 집) 등이 있다(jaewon@pknu.ac.kr).