

세종시의 노인복지 정책헌신도 비교분석

: 행정적, 사회경제적, 규범적 준거집단과의 비교를 중심으로*

A Comparative Analysis on Policy Commitment of Elderly Welfare between
Sejong City and Reference Groups

최 성 은**·유 란 희***

Seong Eun Choi·Lanhee Ryu

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 선행연구 검토
- III. 연구의 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 연구의 목적은 정책헌신도 개념을 활용하여 준거집단과 비교하여 세종시의 노인복지 현황 및 노력 정도를 진단하는 데 있다. 정책헌신도는 특정 분야에 대한 지방정부의 자발적인 노력을 의미하는 개념으로, 기존 연구에서는 정부의 재정역량 등으로 측정된 바 있다. 그러나 중앙정부에 대한 재정 의존도가 높은 환경에서 지방정부의 자체적인 노력을 객관적으로 측정하기 위해서는 지방정부가 자체재원을 마련하여 운영하는 자체사업에 주목할 필요가 있다. 이에, 본 연구는 2021년 지방재정 자료를 바탕으로 전체 자체사업 대비 노인분야 자체사업의 비중 및 자체사업의 지원 방식, 세부영역을 분석하기 위해 행정적·사회경제적·규범적 준거집단으로 16개 광역지방자치단체, 서울시와 강남구, 대전시와 유성구를 선정하여 세종시와 비교하였다. 분석 결과, 세종시의 재정자립도나 재정자주도 등 재정역량은 16개 광역지방자치단체와 비교하여 높은 편이었으며, 노인복지예산 및 노인 부문 자체사업예산도 꾸준히 증가하였다. 사회경제적, 규범적 준거집단과 비교

* 본 연구는 대전세종연구원에서 수행한 과제 <세종특별자치시 예산 분석을 통한 노인복지 수준 제고 방안>을 수정·재편한 것임

** 제1저자, 대전세종연구원 책임연구위원

*** 교신저자, 국립강릉원주대학교 조교수

논문 접수일: 2023. 9. 6. 심사기간: 2023. 9. 6. ~ 2023. 10. 13. 게재확정일: 2023. 10. 13.

하여 노인분야 정책헌신도는 3순위를 차지하여 노인복지 향상을 위한 세종시의 노력 정도는 중간 수준인 것으로 나타났다. 다만, 자체사업의 현금성 수당 규모가 크고 세부 영역별로 정책헌신도도 준거집단과 달리 '건강 및 돌봄' 다음으로 '장사시설/장례 관련', '존중 및 통합' 순인 것으로 확인 된다. 유사한 지방자치단체들이 노인의 사회참여와 일자리에 초점을 맞춘 것과 차이를 보이는 것이다. 이는 세종시 또한 초고령사회를 준비하기 위해 노인들이 사회참여나 일자리 지원 등 다양한 복지수요가 있음을 인지하고 세부 분야의 예산을 조정하는 한편, 준거집단의 일자리 관련 자체사업을 벤치마킹하는 것이 필요하다는 것을 보여준다.

□ 주제어: 정책헌신도, 노인복지예산, 자체사업, 행정적·사회경제적·규범적 준거집단

This study is to find out the current state of elderly welfare expenditure and efforts to improve the welfare for the elderly by using 'policy commitment' in Sejong city. Policy commitment refers to local government's financial supports to specific field on their own funding program. Previous studies have attempted to utilize 'financial capacity' of local governments, however, it is necessary to focus on self-funding program due to an environment with high fiscal-dependence on the central government in Korea. This study examines local-level elderly welfare expenditure, self-funding welfare programs, support method and detailed programs for old people in 2021 with Sejong and administrative, socio-economic, and normative reference groups. The results are follows: firstly, Sejong's financial capacity is relatively high compared to 16 regional local government(administrative groups), furthermore, social expenditure and self-funding welfare programs for the elderly have steadily increased in Sejong; secondly, compared to the socio-economic and normative groups including Dajeon city, Yuseong-gu, Seoul city, and Ganam-gu, policy commitment for the elderly welfare is ranked in the middle; thirdly, self-funding welfare programs for old people in Sejong is largely funded in-cash, and there was a big difference in policy commitment by details in the elderly programs self-funded. To be specific, Sejong city supports a lot of 'funeral facilities', and 'respect/social integration' after 'care service', even though reference groups focus on 'social participation' or 'job projects' for the elderly. The result indicates that Sejong city needs to adjust self-funding programs for detailed area of the elderly welfare, and attempts to benchmark other programs for senior job-project of reference groups in order to meets various welfare needs of the elderly in Sejong.

□ Keywords: Policy Commitment, Social Expenditure of the Elderly, Self-funding Welfare Program, Local Government(Administrative & Social-economic & Normative Reference Groups)

I. 서론

본 연구의 목적은 고령친화도시로서 세종특별자치시의 노인복지 수준이 적절히 발전되었는지를 확인하는 데 있다. 정책현신도(policy commitment)의 관점에서 노인복지를 위한 예산이 적절히 배분되고 지출되고 있는지를 확인함으로써 세종시가 복지수요에 맞는 노인복지정책을 기획하고 집행하는지를 평가하고 개선하고자 하는 것이다.

한국이 유례없이 빠른 저출산·고령화 속도를 보임에 따라 노인복지의 중요성이 점차 높아지고 있다. 중앙정부 차원에서는 2005년에 「저출산·고령사회기본법」을 제정하고 중장기 관점에서 5년마다 기본계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 2006년에 ‘제1회 저출산·고령사회기본계획(새로마지플랜2010)’을 시작으로 범정부적인 고령화 대응정책들이 개발되고 있다. 중앙정부의 중장기 기본계획에 따라 지방정부는 연도별 시행계획을 수립함으로써 노인복지정책에 참여하고 있다. 특히나, 2003년부터 지역 중심의 지역사회보장계획¹⁾을 수립하고 최근 재정분권을 강화하는 등 지방분권화에 따라 지방정부 중심의 복지가 점차 확대되는 추세이다. 정책의 내용 또한 과거에 단순히 저소득노인을 중심으로 이루어졌던 사후적 대응이 점차 소득보장, 여가생활, 요양·돌봄 등 다양화되는 복지수요에 맞춰 예방적·공정적 관점에서 활력있는 노후생활을 준비하는 것에 초점을 맞추고 있다.

세종특별자치시(이하 세종시)는 전국의 17개 시·도와 비교해보면 노인인구의 비율(2021년 기준 9.6%)이 가장 적은 광역시에 해당한다(통계청 보도자료, 2021). 이로 인해 노인정책 분야에 대한 정책 우선순위가 다른 분야와 비교하여 상대적으로 후순위로 밀릴 가능성이 있다. 그러나 향후 초고령사회로 진입시 세종시의 노인인구 증가율이 가장 높을 것으로 예측된다는 점²⁾, 세종시 내에서 노인분야의 지원수준이 다른 지자체와 비교하여 낮다는 시민의견이 지속적으로 제기되고 있다는 점에서 노인복지 수준의 제고를 위한 노력이 이루어질 필요가 있다. 이는 노인복지수준 향상을 위한 정책 근거를 마련할 필요가 있다는 것을 의미한다.

본 연구는 정책현신도의 관점에서 노인복지예산을 유사한 지방자치단체들과 비교·분석함

1) 2003년 「사회복지사업법」 개정에 따라 4년마다 지역사회복지계획을 수립하는 것으로 시작되었으나, 2014년 「사회보장급여법」이 제정되면서 2015년부터 지역사회보장계획으로 변경되었다. 지역사회복지계획을 시행하던 시기에는 복지도 보건의료와 사회복지 위주였으나, 지역사회보장계획으로 변경되면서 고용, 주거, 교육, 문화, 환경 등 사회보장의 범주가 확대되었으며 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 역할과 두 지자체 간의 협력도 중요하게 다루고 있다(최향순 외, 2020).

2) 통계청 장래인구추계(2017~2047) 결과에 따르면 2017년 대비 2047년의 고령인구 증가율이 가장 높은 지역은 세종시로 2017년 대비 572.1%(14만 명)가 증가할 것으로 예측된다(통계청 보도자료, 2017).

으로써 세종시의 노인복지 수준을 진단하고 개선방안을 제시하고자 한다. 정책헌신도란 정부가 특정한 정책대상이나 분야의 복지증진에 기여하는지를 의미하는 개념으로, 지방정부의 자체복지사업의 지출에서 해당 대상이나 분야의 사업지출이 차지하는 비율로 측정한다(윤성원·양재진, 2019). 예산은 기본적으로 지방정부가 정책수행에 얼마만큼의 관심을 갖는지를 의미한다는 점에서 중요하다. 그러나 지방정부의 복지예산을 다룬 기존의 연구들은 예산이나 지출 규모 등을 결정하는 요인을 분석하는 정도에 그치는 한계를 보여왔다(고혜진 외, 2014; 김근호, 2013; 문수진·이종열, 2015; 서상범·홍석자, 2010; 임진영 외, 2018; 진재문, 2012). 지방정부 간에 복지예산을 비교하거나 단일한 지방정부에 초점을 맞춰 분석한 연구들이 시도되고는 있으나(김진·이서영, 2014; 김학만, 2012; 민효상 외, 2021; 정경희·이윤경, 2003; 최길수·김홍태, 2018; 함영진 외, 2018), 세종시에 초점을 맞춘 연구는 시도되고 있지 못하다. 세종시는 다른 시·도와는 달리 단층제 행정체계라는 독특성을 지니고 있어 비교분석을 진행하는 데 있어 적정성 판단에 어려움을 가중하기 때문이다. 그러나 초고령사회 진입에 대한 선제적인 준비를 위해서 세종시의 노인복지 수준을 면밀하게 진단하는 것은 향후 세종시의 다른 정책분야에 대한 선례가 될 수 있다는 점에서 중요성을 지니고 있다 할 것이다.

이에, 본 연구는 유사한 지방자치단체들과의 비교분석을 위해 준거집단을 설정하는 기준을 다양하게 설정함으로써, 노인복지예산을 분석하고 노인복지 향상을 위한 세종시의 정책헌신도를 분석하고자 한다. 이를 통해 향후 다양한 복지수요에 대응하는 노인복지정책의 방향을 제안할 것이다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 정책헌신도(Policy Commitment)

지방자치와 지방분권의 발전은 지방정부³⁾가 지역에 필요한 다양한 수요(needs)와 선호(preference)에 반응하여 정책을 구현하고자 한다(Tiebout, 1956; 정영아·김윤지, 2022). 지방정부는 정책을 기획, 집행, 평가하기 위해 지역의 활용 가능한 자원을 도모하고자 하는데, 한정된 자원을 효율적으로 활용하기 위해 우선적으로 추진해야 하는 정책을 결정하고 이

3) 본 연구에서는 지방정부와 지방자치단체의 개념을 동일한 의미로 이해하며, 이론적 논의에서는 주로 지방정부라는 개념을 실제 분석에서는 지방자치단체의 개념을 혼용하여 사용한다.

에 자원을 집중하는 형태를 보이기도 한다. 이러한 이유를 바탕으로 지방정부가 정책목표, 비전 등과 함께 명시하는 정책의 우선순위는 정부가 관심을 보이는 분야를 개략적으로 보여주는 지표로 이해되어 왔다. 그렇다면 단순히 정책의 우선순위(policy priority)가 높다고 하여 지방정부가 해당 정책을 실현하기 위해 노력하고 있다고 이해할 수 있을 것인가.

지방정부 정책의 우선순위는 다양한 배경을 통해 형성된다. 지방선거에서 주민들에게 제시된 공약을 녹여내기도 하나, 지방자치단체장의 관심도를 반영하는 수단이 되기도 한다. 해당 정책이 실질적으로 주민과 가장 가까운 지방단위로서 지역의 수요나 기대를 충족하는 반응성(responsiveness) 높은 정책인지(Saltzstein, 1985), 정책 실현을 위해 지방정부가 실질적인 노력을 들이고 있는지 등을 확인하기 위해서는 정책에 투입하는 자원의 구조와 특성을 살펴볼 필요가 있다. 기존의 연구들은 이를 정부 역량(local capacity) 등의 개념으로 설명하였다(Sparrow, 1996; 소순창·강철구, 2005; 이승중 외, 2008; 이종수, 2004).

지방정부의 역량이란 지방의 자율권에 기초하여 지방의 공공문제를 해결할 수 있는 자원의 동원 가능 정도를 의미하는데, 자원의 속성에 따라 크게 외적 역량과 내적 역량으로 구분하는 한편 내적 역량을 다시 조직 역량과 인적 역량 및 물적 역량으로 구분하였다(박순애 외, 2010). 외적 역량은 지역사회 내에서 지방정부가 아닌 자원을 활용하는 것으로 시민사회를 동원할 수 있는지 등을 의미한다면(이종수, 2004), 내적 역량은 특정한 분야나 정책을 추진하기 위해 조직 역량의 측면에서는 조직이나 조직 간 네트워크가 해당 분야 및 정책친화적으로 구성되는지, 인적 역량의 측면에서 전담 인력은 충분히 제공되고 있는지, 해당 인력들이 정책에 긍정적인 태도를 보이는지 등을 측정하고자 하였다. 한편, 물적 역량은 재정적 역량 혹은 재정 능력 등으로도 설명되는데, 정부가 정책을 집행하는 데 필요한 재원을 얼마나 보유하고 있는지를 의미한다(Wildavsky & Caiden, 1988). 즉, 재정이나 예산의 측면은 정부 정책에 대한 계획을 숫자로 표현하고 있는 것으로서 재정을 통해 정책을 관찰할 수 있다는 것을 함축한다(강신택, 2000; 박순애·신가영, 2021).

그러나 지방정부가 단순히 정책집행에 필요한 재원을 많이 보유하고 있다거나 큰 규모로 지출하고 있다고 해서 실질적으로 노력을 기울이고 있다고 평가하기는 어렵다. 이와 관련하여, Cho et al.(2023), 최정우·배수호(2018) 등의 연구에서는 자원 집중도의 개념을 활용하여 객관적으로 평가하고자 하였다. 이는 특정한 분야에 정부가 전체 예산 대비 특정 분야나 정책에 대한 예산을 얼마나 배분하고 있는지를 의미하는 것으로 다른 분야 대비 배분된 예산의 비중이 클수록 정책혁신(policy innovation)이나 정책의 지속성(sustainability)을 추구할 가능성이 많아진다고 해석하였다. 일반적으로 자원을 많이 보유하고 있는 지방정부는 특정 정책을 추진할 역량이 있다고 기대된다. 그러나 단순히 자원 규모로만 노력의 정도를 측정한다면 다른 우선순위 정책과 비교할 때 작은 규모임에도 불구하고 절대적인 규모 자체는 크

게 인식되어 정부의 노력 정도가 왜곡될 수 있을 것이다.

그러나 자원 집중도라는 개념만으로도 지방정부의 실질적인 노력을 측정할 수 있는지 여전히 의문이 남는다. 특정한 분야에 예산의 비중이 높다면 자원 집중도로는 지방정부가 노력을 기울이는 것처럼 해석된다. 그러나 해당 예산이 중앙정부로부터 목적성을 갖고 배분된 예산이라면 이를 지방정부의 순수한 우선순위로 설명할 수 있을 것인가. 한국의 지방정부는 인력이나 재정 등의 차원에서 중앙정부의 통제를 받아 자율성이 상당 부분 제한된 특징을 지니고 있으며, 복지 분야는 특히나 중앙정부의 우선순위에 따라 지방이 재정을 매칭하여 분담하는 과정을 거친다. 기존의 연구들이 지방정부의 사회복지지출이 가장 큰 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 지방정부의 노력이 필요하다고 말하는 이유이며, 재정역량 중에서도 지방정부의 재정자립도나 재정자주도 등 재정력에 주목하는 이유이다(Boyle & Jacob, 1982; Musgrave, 1969; 최재녕, 2005).

이는 특정한 분야에 대한 지방정부의 관심도와 실질적 노력을 객관적으로 측정하기 위해 자원의 특정한 부분에 초점을 맞추는 것이 필요하다는 것을 보여준다. 윤성원·양재진(2019), 민효상 외(2021) 등의 연구에서는 정책헌신도(policy commitment)의 개념으로 제시한다⁴). 정책헌신도란 정부가 특정한 분야나 정책 대상의 복지증진을 위해 실질적인 노력을 기울이는 지를 의미하는 개념으로, 자체사업에 주목한다. 해당 연구들은 복지분야에서 본 개념을 주로 활용하는데, 지방정부의 전체적인 자체복지사업의 지출에서 특정한 복지분야나 정책 대상의 자체사업지출이 차지하는 비율로 측정하는 것이다(윤성원·양재진, 2019). 이는 자체사업의 재원이 대부분 지방정부의 자체예산에서 이루어진다는 특성에 주목한다. 지방정부가 재정자원의 마련을 중앙정부나 외부의 통제가 아닌 자율성을 바탕으로 마련한다는 점에서 지방정부의 역량향상을 위한 노력을 보여주는 동시에, 스스로 마련한 재원을 우선순위에 따라 지역의 수요에 맞춘 사업에 배분한다는 점에서 자체적인 노력의 정도를 숫자를 통해 객관적으로 제시할 수 있기 때문이다⁵). 그러므로 정책헌신도는 선행연구들과 공통적으로 지방정부의 역량(capacity or availability) 등을 측정하는 지표로서 정의하고자 하는 동시에, 한국의 중앙-지방정부 간의 관계적 특성을 반영하여 자체적인 역량과 관심 및 실질적인 노력의 정도를 나

4) 민효상 외(2021)는 '예산 집중도'라는 개념으로 사용하고 있으나 개념의 의미를 살펴보면 정책헌신도의 개념 정의와 동일하므로 본 연구에서는 정책헌신도로 통일하여 사용한다.

5) 한편, 헌신도(commitment) 개념은 조직학 등에서는 조직헌신도 혹은 조직몰입 등으로 활용되는데, 특정 조직에 관여하고자 하는 개인의 지향점의 정도 혹은 애착 정도로 정의된다(Mowday et al., 1979; O'Reilly & Chartman, 1986). 즉, 조직을 위한 개인의 심리적 애착 및 노력으로 이해되는 것이다. 이를 지방정부의 차원에서 재정적 측면에 적용해 본다면, 지방정부의 목표와 비전을 달성하여 성과를 향상하기 위해 재정을 활용하는 지방정부의 노력으로 이해할 수 있을 것이며, 본 연구에서 활용하는 정책헌신도의 개념과 대동소이할 것이다.

타내는 자체재원에 주목했다는 점에서 차별성을 지닌다 할 것이다.

2. 중앙-지방정부 간 사무분담: 국고보조사업과 자체사업

지방자치와 지방분권의 실시는 복지 분야에서도 복지분권을 유도하였으며 지방정부의 역할을 확대하였다. 복지에 있어서 보편성과 다양성, 시장화 등의 가치가 중요해지는 한편(이재원, 2011) 점차 복잡·다양해지는 복지수요를 충족하기 위해 주민과의 거리가 가장 가까운 정부 단위로서 지방정부에 주목하게 한 것이다. 이는 복지공급에 있어 지방정부의 재량과 성과책임을 높였으며, 지방재정에서 복지지출의 점유 비중을 확대하는 결과를 낳았다. 재정 분권의 강화와 함께 「지방재정법」을 근거로 한 사회복지예산⁶⁾을 구성하고, 복지 관련 사업을 확대 및 다양화하는 것이다.

지방정부가 복지정책을 수행하기 위한 사업은 크게 두 가지로 구분된다. 우선, 국가로부터 위임받은 사무로서 국고보조사업이 존재한다. 전국적인 차원에서 시행이 필요하다고 판단할 경우 중앙정부가 정책(사업)을 기획하면, 집행하기 위한 예산을 중앙정부와 지방정부가 분담하고 지방정부가 집행을 담당하는 형태로 구성된다. 이러한 특성으로 인해 국고보조사업은 지방정부의 재량이나 자율성은 거의 허용되지 않는다. 다음으로, 지방정부가 자율적으로 지역의 복지수요를 파악하여 기획·집행하는 자치사무(자체사업)가 있다. 위임사무와는 달리 지방정부가 중심이 되기 때문에 예산 또한 지방정부가 전액 부담하며, 중앙정부의 개입은 제한적인 수준에서만 이루어진다(김승연, 2018).

이 중에서 지방정부가 수행하는 노인복지 관련 사무는 위임이나 자치사무 구분 없이 「지방자치법」 제11조~15조와 동(同)법 시행령 제10조 제1항에서 제시한 종류별 사무로 제시된다(정홍원, 2019). 광역지방자치단체의 시·도 사무와 기초지방자치단체의 시·군·구 사무로서 노인복지사업계획의 수립·조정·시행, 경로 사업이나 노인복지사업의 시행, 노인복지시설의 설치·운영·지원을 지방정부의 노인복지 사무로 설명하는 것이다⁷⁾. 사무 안에서 위임(보조사업)과 자치사무(자체사업)의 구분은 구체적인 정책의 내용에 따라 달라진다.

6) 연구에 따라 사회복지예산은 사회복지재정, 사회보장재정, 사회복지지출, 사회보장비 등이 개념을 혼용하여 사용하고 있으나(함영진 외, 2012), 동일하게 지방정부가 지역주민의 복지증진을 위해 집행하는 사업에 투입되는 예산을 의미한다.

7) 세종시는 단층제 행정체계를 구성하고 있으므로, 시·도나 시·군·구 사무를 함께 수행한다는 특징을 지닌다.

〈표 1〉 지방자치단체 노인 관련 사무 예시(주민복지에 관한 사무 중)

구분	시·도 사무	시·군·자치구 사무
노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진	1) 노인복지사업계획 수립·조정 2) 경로 사업의 실시·지원 3) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원	1) 노인복지사업계획의 수립·시행 2) 노인복지사업의 시행 3) 경로 행사 등 경로사업의 실시·지원 4) 노인복지시설의 설치·운영 및 지원

주: 구분에서 노인 관련 내용만 발췌하였음

일반적으로 국고보조사업과 자체사업의 결정은 개별적인 법령의 기준에 따라 이루어진다. 중앙과 지방정부 공동의 책임을 명시한 국고보조사업은 중앙정부가 지방정부의 책임과 방향을 결정하여 전체 예산 중 일정 비율을 지원하고, 지방정부는 중앙정부의 보조금에 맞춰 나머지를 부담한다. 보조금을 지급하는 방식은 비용분담 방식에 따라 다양하게 구분되나, 중앙정부와 시·도 및 시·군·구가 매칭하여 중앙과 광역지방자치단체가 지원하고 시·군·구가 집행하는 지방집행형 매칭방식이 주를 이룬다(고경환, 2017)⁸⁾. 반면에, 자체사업은 지방정부가 자체 예산의 범위 안에서 정책을 결정하고 집행하는 방식으로 시행한다. 지방정부도 광역과 기초 여부에 따라 기초지방자치단체는 자체 재원 100%로 사업을 기획하거나, 광역지방자치단체로부터 보조금을 일부 지원받아 사업을 집행하기도 한다. 이는 지방정부의 정책현신도를 분석하는 데 있어 자체사업의 규모나 비중에 따른 예산을 살펴보는 것이 필요하다는 것을 함축하는 한편, 지방정부가 자체사업을 수행하기 위해서는 재정의 측면에서 자체적인 노력을 의미하는 자주재원의 확보가 중요하다는 것을 보여준다.

3. 고령화 시대의 지방복지재정

지방정부가 자체 예산을 바탕으로 지역에 맞는 자체사업을 구상하기 위해서는 적절한 재정분권을 통해 지방정부가 자주재원을 형성할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 자주재원은 지방정부가 자주적으로 결정, 집행하는 재원을 의미하는데, 지방정부의 지방세나 세외수입 외에 중앙정부에서 이전하는 재원 중 꼬리표가 달리지 않은 보통교부세 등이 포함된다(홍성익·김유찬, 2016). 그러나 한국 지방정부의 복지재정은 의존 재원의 비중이 크고 재원 이전이 복잡하다는 특징으로 인해 자체사업의 예산 규모가 크지 않은 한계가 존재한다. 지방정부의 사회

⁸⁾ 고경환(2017)의 연구에 따르면 국고보조사업의 비용분담방식은 ① 중앙정부가 100% 부담하는 중앙집행형, ② 중앙정부와 광역지방자치단체가 분담하는 광역집행형, ③ 중앙정부와 기초지방자치단체가 분담하는 기초집행형, 그리고 ④ 중앙정부와 광역 및 기초지방자치단체가 분담하는 지방집행형으로 구분된다.

복지지출의 약 90% 정도는 국고보조사업이 차지하고 있기 때문이다. 재원 이전 또한 지방교부세, 지방교육재정교부금, 국고보조금 등 복잡성이 존재하여⁹⁾, 예산 측면에서 지방정부의 노력을 분석하기 위해서는 재정을 면밀히 살펴보는 것이 필요하다.

자주재원의 확보에 다양한 세원의 확보가 중요하나, 최근의 고령화 현상은 세원 확보의 노력에도 어려움을 만들고 있다. 세원 규모의 확대는 납세자의 특성에 영향을 받는데, 고령인구가 증가할수록 납세에 영향을 미칠 것이기 때문이다. 더불어 인구수 감소 등 인구소멸과 지방소멸의 이슈는 고령화와 함께 지방세 수입에 부정적인 영향을 미치고 있으며, 이는 인구수 50만 명 이상과 10만 명 이하의 기초지방자치단체에서 그 영향력이 더 크게 나타나는 것으로 확인되었다(국회예산정책처, 2021).

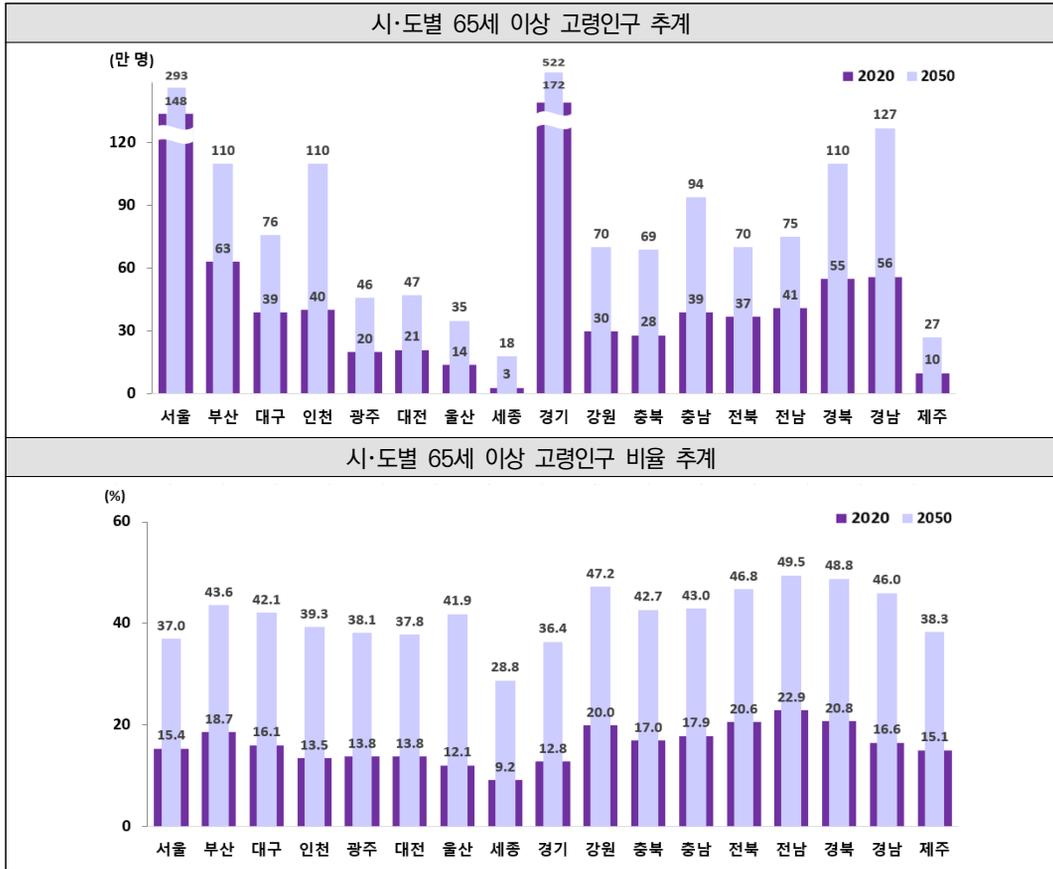
고령화는 지방세 수입을 축소하는 반면, 사회복지지출의 규모는 증가하게 만들고 지출의 구성을 변화시키는 데에 영향을 미치고 있다. 고령인구가 증가하게 되면서 지방정부는 노인 부문의 예산지출 규모를 점차 증가시키고 있기 때문이다(국회예산정책처, 2021). 2009년 당시 전체 예산 대비 지방정부의 노인·청소년 부문 예산은 4.5%였던 반면에 2021년에는 10.2%로 증가하였다. 사회복지예산 대비로는 33.2%를 차지하고 있어 예산의 3분의 1은 노인·청소년 분야에 투자되는 것을 알 수 있다. 2009~2021년 사이에 전체 순계예산이 연평균 5.6% 증가율을 보인 반면, 노인·청소년 부문 예산은 13.0%의 증가를 보여 향후 고령화가 지속될수록 예산에서 차지하는 비중은 점차 커질 것으로 예측된다. 단순히 규모에만 영향을 미치는 것이 아니라 고령인구와 관련된 각종 복지서비스를 생성하거나 다양화시켜 예산구성에도 영향을 미칠 것으로 예측된다(김제안·최종훈, 2003; 문병근·하종원, 2009; 윤석완, 2009).

실제로 통계청 보도자료(2021)에 따르면 2020년 대비 2050년의 시·도 고령인구 규모와 비율은 크게 증가할 것으로 예측된다. 65세 이상 고령인구 규모는 모든 지역에서 증가하는데 2045년부터는 출생아 수보다 사망자 수가 많은 자연 감소에도 직면할 것으로 예측된다(Dead Cross 현상). 특히 세종시는 2020년에 약 3만 명이던 고령인구가 2050년에 18만 명으로 늘어나 약 6배 정도 증가할 것으로 예측된다. 이는 전국에서 가장 큰 증가율이다. 인구 구성의 측면에서도 세종시는 2020년 9.2%에서 2050년 28.8%로 약 3배 증가할 것으로 예측된다. 세종시가 비교적 젊은 도시로 평가받고 있음에도 불구하고, 고령화에 선제적으로 대응

9) 재원이전은 크게 세 가지 방식을 통해 이루어진다. 첫째로 중앙정부에서 지방교부세와 국고보조금을 지방정부의 일반재정으로 이전하며, 둘째로 교육 관련 국고보조금과 특별회계 전출금을 중앙정부에서 시·도교육청의 교육재정으로 이전한다. 또한, 광역지방자치단체가 기초지방자치단체로 이전하는 재원도 존재하는데, 조정교부금이나 광역(시·도비) 보조금이 이에 해당한다. 그러나 세종시의 경우 세 번째 방식의 이전(조정교부금, 광역보조금)이 없다. 복지 관련 예산의 지출이 광역 수준에서 이루어지게 되므로 다른 지자체와 복지재정 규모를 비교할 경우, 이를 유의할 필요가 있다.

하기 위해 적극적 행정의 일환으로 지방정부가 주축이 되는 노인복지에 초점을 맞춘 정책과 예산 분석 등 정책현신도에 관한 연구가 필요한 이유이다.

〈그림 1〉 65세 이상 고령인구 추계(2020~2050)



주: 고령인구 비율(%)은 (65세 이상 인구수/전체 인구수)×100으로 산출함
출처: 통계청 보도자료(2021)

4. 지방정부의 복지수준에 대한 선행연구 검토

복지정책에 있어 지방정부의 역할이 점차 확대되고, 고령화 시대에 특히나 노인복지의 중요성이 높아지고 있다는 점에서 지방정부의 노인복지에 대한 정책현신도를 비교·분석하는 것이 필요하다. 기존에 지방정부의 복지예산(재정)에 주목한 연구들은 주로 복지지출 규모나 수

준에 영향을 미치는 요인을 밝히는 데 집중하는 경향이였다(고혜진 외, 2014; 김근호, 2013; 문수진·이종열, 2015; 서상범·홍석자, 2010; 임진영 외, 2018). 그러나 비교 기준이 되는 지표들이 '사회복지예산 비중', '1인당 사회복지예산', '1인당 세출예산액' 등 단순한 지표를 활용하는 한계를 보였으며 지방정부 간 차이만 객관적으로 드러낼 뿐 주관적인 노력을 확인하지는 못하였다(진재문, 2012).

일부 지방정부 간에 복지예산(재정)을 비교한 분석들도 시도되기는 하였다(최성은, 2011). 해당 분석은 지방정부의 사회복지지출 현황, 사회복지예산의 비중, 사회복지 국고보조사업의 추이, 총예산 대비 자체사업예산 현황 등을 제시함으로써 비교를 시도하였다. 그러나 지방정부의 현신도를 단순히 예산의 비중이 크고 적다는 단순한 수치만으로 비교하기에는 한계가 있다. 복지예산의 비중이 큰 지방자치단체라 하더라도 자체사업으로 수행할 수 있는 지방비가 적거나 보통교부세가 직접 교부되지 않는 경우, 재정부담을 크게 받아 자체적인 노력을 하기는 어렵기 때문이다(최성은, 2011). 그러므로 지방정부의 재정 여건에 유의하여 다양한 측면을 고려하는 것이 필요하다.

지방정부의 사회복지 분야에 대한 정책의지를 확인하는 연구들도 이루어졌다(고경환 외, 2018; 양재진 외, 2018; 윤성원·양재진, 2019; 민효상 외, 2021). 해당 연구들은 사회복지 관련 사업을 국제 기준을 적용하여 9개 기능으로 분류한 후, 사회복지 분야에서의 자체사업 규모를 파악함으로써 지방정부 차원의 현신도를 파악하였으며, 기존 예산분류체계의 개선을 제시하였다. 해당 연구들은 광역이나 기초지방자치단체 등 행정체계를 기반으로 준거집단을 삼아 비교하고 있으나, 세종시의 경우는 이처럼 명확한 준거집단을 삼기 어려운 한계가 존재한다. 단층제 광역자치단체로서 세종시는 국고보조사업과 순수 광역 자체사업만 존재하여 기초지방자치단체 수준의 자체사업의 구분이 어렵기 때문이다.

한편, 지방정부의 노인복지 수준을 측정하기 위한 연구들은 복지수요의 측면으로는 '지역의 유형', '노인인구 수 및 비율' 등을, 복지공급 측면으로는 '60세 이상 노인 천명당 노인여가복지시설 수', '1인당 노인복지 예산액', '총예산의 노인복지 세출비', '노인복지예산의 국비나 시비 비중' 등을 사용하여 지역 간 격차를 측정하고자 하였다(김진·이서영, 2014; 정경희·이윤경, 2003; 정홍원 외, 2015; 함영진 외, 2018). 그러나 해당 연구들 또한 종종 행정체계를 지닌 지방정부만을 대상으로 하였으며, 세종시의 노인복지예산을 분석한 연구까지는 시도되고 있지 못하다.

이에, 기존 연구의 간극을 메우기 위한 시도로서 본 연구에서는 세종시가 지닌 단층제 행정체계의 특성을 고려하여 노인복지 수준을 정책현신도 측면에서 확인하는 분석을 진행한다. 복지수준을 비교하기 위한 준거집단은 기존의 행정체계 기준 외에도 사회·경제적 기준, 규범적 기준을 바탕으로 준거집단을 설정하여 다양한 비교를 시도할 것이다. 이 경우, 비교의 통

일성을 위해 준거집단 지방정부의 광역보조, 기초 자체사업은 세종시의 자체사업으로 간주하여 분석한다. 이는 전국에서 유일한 단층제 행정체계를 가진 광역지방자치단체를 분석한다는 점, 노인복지 부문의 정책현신도를 비교하여 분석한다는 점에서 함의가 있다 할 것이다.

Ⅲ. 연구의 설계

1. 연구의 분석틀: 준거집단의 선정

1) 준거집단의 개념 및 유형

본 연구는 세종시의 노인복지에 대한 정책현신도를 다양한 기준의 준거집단과 비교·분석하는 연구이다. 준거집단(reference group)은 분석의 대상이 되는 집단에 영향력을 갖는 집단구범으로, 분석의 결과를 해석하는 데 있어 판단의 근거로 삼는 가치 기준이나 이데올로기 및 행동 원리 등을 갖춘 집단을 의미한다(Kemper, 1968). 준거집단에는 두 가지 기능이 존재하는데, 첫째는 비교적 기능으로 분석 대상이 되는 집단을 판단하는 데 있어 비교의 기준을 제공한다. 현 상태를 판단하기 위해 비교를 시도하므로 기준 집단과 준거집단 간에는 유사성이 확인되어야 한다. 둘째는 규범적 기능으로 분석 대상이 되는 집단이 발전하고자 하는 방향에 대한 기준을 제공한다. 기준 집단의 행동에 대한 긍정적 이상향이 될 수 있다는 특징을 지닌다.

준거집단에 대한 개념과 기능을 바탕으로 본 연구는 준거집단을 세 가지로 제시한다. 첫 번째는 비교적 기능을 바탕으로 행정체계에 기반한 준거집단으로 기존의 연구들에서 지방정부 간 비교연구를 수행할 때 동일한 행정체계 수준을 활용하였다는 점에서 본 연구도 활용한다. 다만, 세종시는 단층제 행정체제로 완전한 비교가 어려운 점을 고려하여 비교적 기능을 활용한 준거집단을 추가로 고려한다. 이는 두 번째 준거집단으로 사회경제적 준거집단을 의미한다. 사회경제적인 환경이 유사한 지방정부를 세종시와 비교하여 복지 유사성 안에서 노인복지 분야를 위한 지방정부의 노력이 어떻게 이루어지고 있는지를 비교·분석할 것이다. 세 번째 준거집단은 규범적 기능을 적용하여 규범적 준거집단을 활용한다. 이는 기존의 연구들에서는 활용하지 않았던 집단이나 향후 노인복지 분야에서 세종시의 발전방향을 위한 기준으로 활용할 수 있다는 점에서 함의를 지닐 것이다. 이때 준거집단은 단층제 행정체계인 세종시의 특성을 고려하여 광역지방자치단체와 지방자치단체를 하나씩 선정한다. 기존의 연구들에서는 주로 광역지방자치단체와의 비교만 이루어졌으나 사회복지 분야에서 지방정부의 자체사업들은

기초지방자치단체 수준에서 이루어지므로 자체사업을 통한 실질적 노력을 포착하기 위해 기초지방자치단체를 함께 포함하여 비교하였다. 세종시의 경우, 단층제 특성으로 인해 광역과 기초지방자치단체 수준의 서비스 제공을 모두 감당해야 한다는 현실적인 측면도 함께 고려하였음을 밝힌다.

2) 준거집단의 선정기준

준거집단의 선정을 위한 구체적인 기준은 다음과 같다. 우선, 세 집단 간 공통적인 기준으로는 노인복지 수요가 유사한 지방정부를 선정하는데, 지역의 노인복지 수요에 대응하는 지방정부의 관심도와 노력 수준을 확인하기 위해서는 ‘수요 측면’을 확인하는 것이 중요하다. 이때의 노인복지 수요란, 복지수요를 얼마나 지닐 수 있는지를 의미하는 것으로 65세 이상 노인인구의 비율을 측정한다(김진·이서영, 2014; 함영진 외, 2018)¹⁰⁾. 다음으로는 사회경제적 준거집단은 접근성 기준을 적용하는데, 이는 다른 지역으로부터 세종시로 얼마나 쉽게 이동할 수 있는지를 의미한다. 지방정부 간 비교에서 인접성은 공간분석을 활용한 연구 등에서 주로 활용되어왔다. 거리적인 근접성이 높을수록 물리적 환경은 물론 생활양식 등이 상호 간에 영향을 끼치는 것은 물론 정책적 측면에서도 동형화의 가능성을 높인다는 점에서 유사성에 기반한 비교를 가능하게 하기 때문이다. 본 연구에서는 인구이동이 가장 많은 인접지역을 선정하는데, 생활 및 경제활동 인구 등의 이동이 많을수록 복지 분야에서의 지방정부의 노력을 직접적으로 체감하고 비교할 수 있다는 점에서 합의가 있다. 끝으로 준거집단은 적극성과 이상성을 기준으로 노인복지에 있어 적극적 사례로 볼 수 있는 지방정부를 선정한다. 이는 실제 정책의 기회가 집행 등을 담당하는 일선의 인적 자원 및 정책의 대상자 집단인 지역 수요의 이상향을 반영한 것으로, 향후 세종시의 발전방향을 설계하는 데 있어 중요한 기준이 될 수 있으며, 기존 연구들에서는 주목하지 않았던 측면으로 본 연구의 차별성을 드러낸다.

10) 기존의 연구들에서도 노인복지수요를 측정하는 대표적인 지표로는 65세 이상 노령인구 비율(%)을 활용하였다. 그 외에 복지수요를 측정하는 방법에는 주민 설문조사를 통해 필요 우선순위를 매기는 방식 등이 활용되고 있으나, 비용 등의 문제를 동반한다.

〈표 2〉 사회경제적, 규범적 준거집단 선정의 기준

구분	기준	측정 방식
공통 기준	노인복지 수요	65세 이상 노령인구 비율(%)
사회경제적 준거집단	접근성	2021년 기준 인접 광역시 중 세종시 인구가동 전·출입이 가장 많이 발생한 지역
규범적 준거집단	적극성, 이상성	세종시 담당 부서 접수 민원 청취경험 등을 고려하여 적극적 사례로 볼 수 있는 지역

준거집단의 선정기준을 적용한 구체적인 내용은 다음과 같다. 우선, 행정체계를 고려한 준거집단은 세종시를 제외한 16개 광역지방자치단체를 설정한다. 세종시는 광역 지방자치단체와는 달리 광역보조금이나 기초지방자치단체의 자체사업비 같은 지출예산이 없으므로 광역 수준에서의 노인복지 관련 세출예산이나 지출의 비율로 정도를 비교하는 것이 필요하기 때문이다. 다음으로, 사회경제적 측면에서의 준거집단은 접근성 기준을 적용하여, 2021년 세종시로 전출·전입이 가장 많은 지역인 대전광역시를 준거집단으로 설정한다(통계청 보도자료, 2022)¹¹⁾. 대전광역시 내에서 노인복지 수요, 즉, 65세 이상 노인인구 비율이 유사한 곳으로는 2021년 12월 31일 기준 주민인구통계 분석 결과로 유성구를 선정한다. 동일 시점을 기준으로 세종시의 경우 10.7%의 비율을 보였으며, 대전광역시 유성구는 10.26%를 기록하였다. 끝으로, 규범적 준거집단은 비교를 통해 세종시가 달성하고자 하는 이상적 기준을 지닌 집단으로 서울특별시 본청을 선정한다. 서울시는 노인복지서비스와 관련한 선도적인 사업추진이 활발하게 이루어지는 곳으로 세종시의 노인장애인과의 우수사례로 선정하고 있는 곳이기 때문이다¹²⁾. 다만, 서울시의 경우는 대부분 65세 이상 노인인구 비율이 세종시 수준을 웃돌아 가장 낮은 비율을 지닌 곳으로 선정하였으며, 14.6%의 비율을 보인 서울시 강남구를 선정한다.

본 연구는 행정체계, 사회경제적, 규범적 준거집단으로 16개 광역지방자치단체, 대전광역시와 유성구, 서울특별시와 강남구를 선정하여 비교의 주요 지표를 중심으로 노인복지에 대한 정책헌신도를 분석한다. 정책헌신도는 기존의 연구들에서도 지방정부의 복지수준과 복지에 대한 자체적인 노력을 비교하기 위해 활용한 개념으로 지방정부의 자체복지사업의 지출에서 해당 대상이나 분야의 사업지출이 차지하는 비율로 측정한다(윤성원·양재진, 2019). 본 연

11) 2021년 기준, 대전시에서 세종시로 이동한 사람은 약 14,044명으로 16개 시·도 중 가장 많았으며, 순이동자(전입-전출) 수도 6,668명으로 가장 많다(국가통계포털 참고).

12) 서울시는 복지재원의 구조가 다른 시·도와는 다른 특성을 지닌다. 사회복지 분야의 지자체 국고보조사업은 서울과 그 외 지방 간에 이원화된 기준보조율을 적용하고 있으며(김우림, 2021), 이에 따라 해석에 유의를 기울일 필요가 있다.

구에서는 행정체계상의 불일치성 등을 고려하여 자체사업의 종류 및 지원방식 등 추가적인 내용분석을 통해 비교할 것이다.

2. 자료의 수집과 연구 방법: 노인복지 수준 지표선정

세종시와 준거집단 간 노인복지에 대한 정책현신도를 비교하기 위한 자료는 2021년 12월 31일을 기준으로 지방재정 365에 공시된 세종시, 대전시 본청과 유성구, 서울시 본청과 강남구의 사회복지예산 자료를 활용한다. 지방정부의 세출예산은 기능에 따라 일반공공행정에서부터 예비비 등까지 분야별로 14개로 구분하고 있으며, 부문별로는 52가지로 구분하고 있다(행정안전부, 2021). 이중 사회복지(080)는 9가지 부문으로 구분하므로, 본 연구에서는 노인·청소년(085) 부문의 ‘노인’ 부문의 사업에 대한 세출예산안만 추출하여 활용한다¹³⁾. 노인 1인당 노인부문 세출예산 현액과 사회복지분야 자체사업 중 노인 부분에 대한 자체사업, 자체사업의 현금과 서비스 지원방식 및 세부 영역별 노인복지사업도 함께 살펴볼 것이다.

우선, 행정체계 준거집단과의 비교지표는 예산과 지출의 측면에서 노인복지에 대한 현신도를 확인하기 위해 ‘(085) 노인·청소년’의 노인 부문 예산 및 복지지출을 분석한다. 사회경제적, 규범적 준거집단과의 비교지표는 복지 수요 측면과 공급 측면을 구분하여 살펴본다. 65세 노령인구 비율을 비교하여 노인복지 수요를 확인하는 한편, 공급 측면에는 노인 1인당 세출예산액과 사회복지 분야 대비 자체사업 비중, 지원방식, 세부 영역을 분석한다. 이를 통해 수요에 대응하여 공급이 적절히 대응하고 있는지, 세종시는 초고령사회에 대한 준비를 충분히 확인하고 있는지 평가한다¹⁴⁾. 지방재정 365의 자료를 바탕으로 자체사업의 지원방식과 세부 영역 구분은 다음과 같이 이루어졌다. 우선, 지원방식은 OECD SOCX의 사회복지지출 분류 방식을 활용하였다. OECD SOCX를 바탕으로 지역복지 지출을 분류한 고경환 외(2018), 양재진 외(2018)에서는 지방정부의 사회복지성 자체사업을 현금과 물품/서비스(in-kind) 등의

13) 구체적인 자료추출 과정은 다음과 같다. 우선, 지방재정 365에서 2021년도 12월 31일 기준 세출현황 자료를 추출한 후 ‘085 노인·청소년’ 부문 세출예산 정보만 다시 추출하였다. 이중 사업내용을 바탕으로 정책대상자가 노인에 해당하는 사업예산만 추출한 후 국비가 투입된 사업은 보조사업으로 판단하였으며, 국비가 지원되지 않은 사업은 자체사업으로 구분하였다.

14) 기존의 연구들은 복지 분야에서 지방정부의 노력을 확인하기 위해 노인 1인당 세출예산액, 자체사업의 비중 등까지는 분석하는 경향을 보였다. 그러나 자체사업 자체의 내용을 면밀하게 분석하기 위해 지원방식과 세부 영역 등을 구분한 연구는 아직까지 시도되지 않았다. 본 연구는 정책현신도 개념을 활용하여 지방정부의 자체사업의 비중을 살펴보는 한편, 수단적 측면에서의 지원과 내용적 측면에서의 지원을 함께 확인한다는 점에서 함의를 지닌다 할 것이다.

급여유형으로 구분하는데 이중 현금성(in-cash) 사업의 경우 정책대상자가 직접 현금으로 받아서 제한없이 사용하는 경우만을 현금성 지원방식으로 규정하고 있다¹⁵⁾. 이에, 본 연구 또한 동일한 기준방식을 적용하여 노인복지 자체사업을 현금성과 서비스 유형¹⁶⁾으로 구분하였다. 다음으로 세부 영역의 구분은 <세종시 고령친화도시 조성 실행과제 추진계획(2021)>에서 발표된 고령친화도시 조성을 위한 8대 영역을 바탕으로 (085)노인·청소년 분야에 포함되지 않는 2개 영역(외부환경 및 시설, 교통수단 편의성)을 제외하고 6개 세부 영역을 활용하였다. 노인 부문의 세부 사업 현황을 도출한 후에 개별 사업의 내용을 세종특별자치시(2021)의 분류방식에 따라 구분한 것이다.

단순히 복지지출이나 노인 부문의 비중을 확인하는 것만으로는 지방정부의 정책혁신도를 단언하기 힘들다는 기존 연구의 논의에 따라(최성은, 2011), 재정자립도, 재정자주도, 1인당 지방세부담과 세외수입의 현황을 확인함으로써 각 지방정부가 처한 재정 현황 대비 노인복지에 대한 노력을 확인할 것이다.

〈표 3〉 준거집단과의 비교를 위한 지표체계

구분	지표	측정 방식
공통지표	지방정부 재정현황	재정자립도
		재정자주도
		1인당 지방세부담
		1인당 세외수입
행정체계 준거집단 비교지표	지방정부 복지지출 현황	'085' 노인 부문 복지지출 변화(예산 원천별 사업)
		노인 부문 자체사업 비중, 지원방식, 세부영역
사회경제적, 규범적 준거집단 비교지표	노인복지 수요	65세 이상 노령인구 비율
	노인 1인당 세출 예산액	광역지자체 본청 및 자치구의 노인 1인당 세출 예산액
	자체사업 비교	사회복지 분야 노인 부문 자체사업 비중, 지원방식, 세부 영역

15) 고경환 외(2018), 양재진 외(2018) 등의 연구는 개별 지방정부에서 자체적으로 사회복지성 프로그램으로 보고하여 취합한 기존의 OECD 통계가 한국의 복지 현실을 반영하지 못한다는 판단에 따라 보건복지부의 발주를 받아 시행된 프로젝트로 상당 부분 공신력을 지닌 것으로 판단된다. 지방정부의 사회복지지출을 SOCX 기준에 맞춰 재분류한 해당 연구들은 한국의 사회복지지출이 보고된 수준보다 많다는 것을 밝혀냈으며, 이후 OECD SOCX에는 재분류한 기준을 바탕으로 사회복지지출이 보고되고 있다.

16) 서비스 지원은 정책대상자인 노인에게 직접 서비스가 공급되거나, 서비스 공급자에게 예산을 지원하여 노인에게 서비스가 공급되는 경우에 해당된다.

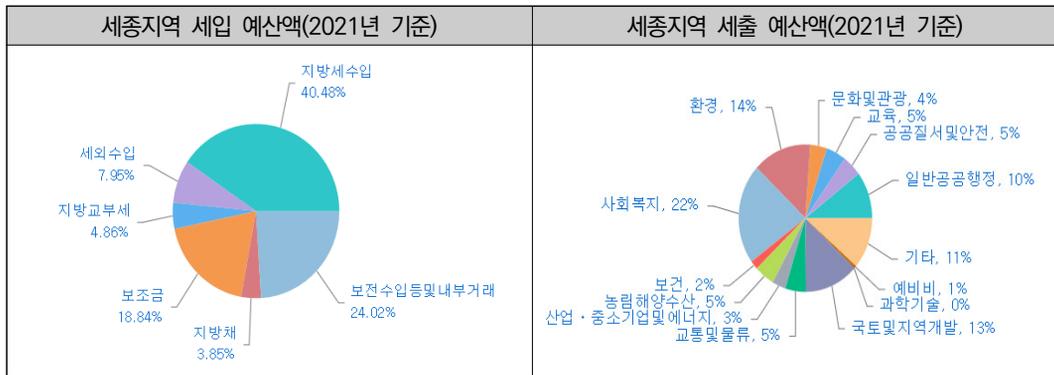
IV. 분석 결과

1. 세종시의 세입·세출 및 사회복지재정 현황

세종시와 준거집단 간의 노인복지 분야 정책현신훈도를 분석하기에 앞서, 세종시의 세입과 세출예산 및 사회복지예산의 현황을 살펴볼 필요가 있다. 2021년을 기준으로 세종시는 약 2,244,197 백만 원의 세입예산을 기록하였으며, 이는 2020년과 비교할 때 약 18.36%가 증가한 수치이다. 세입예산은 사회복지, 보건, 문화관광, 일반공공행정 등 분야별로 지출되어 세출예산으로 기록되는데, 2021년을 기준으로 세출예산 규모가 가장 큰 것은 사회복지 분야로 약 22%를 차지하였다. 예산 대비 사회복지 분야 비중이 점차 확대되는 현상은 전국의 대부분 지방자치단체에서 공통으로 겪는 현상이다.

〈그림 2〉 2021년 세종시의 세입·세출예산 규모와 분야별 비중

(단위: %)



주: 산정기준 - 총계, 예산, 당초, 대상회계: 일반회계+특별회계
출처: 지방재정 365(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

세종시의 경우 총계예산 규모는 시·도와 비교할 때 작은 편이나, 주민등록 기준 1인당 세출예산액은 2021년에 광역시 수준에서 일반회계와 일반회계+특별회계 대비 각각 3,845천 원(광역시 평균 3,083 천 원), 5,107 천 원(광역시 평균 3,989 천 원)을 기록하여 가장 많은 금액을 지출하는 것으로 나타난다. 이는 세종시의 예산규모가 다른 지방자치단체와 비교할 때 크지는 않더라도 주민 1인당 지출하는 예산은 많다는 것을 보여준다.

〈표 4〉 전국 단체별 1인당 세출예산액 최고/최저 지방자치단체

(단위: 천원)

구 분	광역지방자치단체			기초지방자치단체			
	특별시	광역시	도	시	군	구	
일반 회계	평균	2,868	3,083	2,843	3,236	8,914	1,870
	최고 (단체명)	2,868 서울본청	3,845 세종본청	7,270 제주본청	10,503 전북 남원시	21,725 경북 울릉군	4,344 인천 동구
	최저 (단체명)	-	2,874 울산본청	1,863 경기본청	1,986 경기 수원시	3,104 대구 달성군	1,362 서울 송파구
일반 회계 + 특별 회계	평균	4,153	3,989	3,234	3,844	9,726	1,929
	최고 (단체명)	4,153 서울본청	5,107 세종본청	8,642 제주본청	12,379 전북 남원시	22,034 경북 울릉군	4,380 인천 동구
	최저 (단체명)	-	3,579 울산본청	2,150 경기본청	2,245 경기 수원시	3,135 대구 달성군	1,443 서울 송파구

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

한편, 정책사업과 자체사업별 현황을 살펴보면 세종시는 일반회계와 특별회계 대비 정책사업¹⁷⁾의 비중 또한 시·도별 평균 기준(순계예산 기준) 상위권을 차지하는 것으로 나타난다. 2021년 기준 일반회계와 특별회계를 합한 예산 대비 비중은 86.6%로 시·도 대비 가장 큰 것으로 나타나며 일반회계 대비만으로 보았을 때에도 86.4%로 경기도(86.6%)에 이어 2위를 차지한다. 세종시가 자율적으로 추진하는 사업을 의미하는 자체사업의 비중은 일반회계 대비는 49.0%로 가장 큰 것으로 나타나며, 일반회계와 특별회계를 합한 예산 대비는 43.8%로 서울시와 함께 가장 큰 것으로 확인된다.

17) 정책사업이란 지방자치단체의 총예산 중에서 행정 운영경비와 재무 활동을 제외하고 사업추진을 위해 직·간접적으로 소요되는 예산을 의미하는 것으로 세출예산서의 일차적 사업 단위로 정책적으로 일관성을 가진 여러 개의 단위사업을 모아놓은 상위 사업단위라고 해석할 수 있다.

〈표 5〉 광역시·도별 정책사업과 자체사업의 비중(일반회계, 일반회계+특별회계 대비)

(단위: %)

	정책사업 비중				자체사업 비중			
	일반+특별회계		일반회계		일반+특별회계		일반회계	
시·도별	시·도별 평균	특별시· 광역시	시·도별 평균	특별시· 광역시	시·도별 평균	특별시· 광역시	시·도별 평균	특별시· 광역시
단체별 평균	83.4	81.1	84.3	82.0	37.3	42.1	36.3	42.7
서울	82.7	80.2	82.8	80.7	44.6	48.0	43.8	49.7
부산	78.8	78.9	80.0	80.7	33.3	33.1	33.8	34.2
대구	83.3	83.3	84.5	84.2	34.1	37.3	34.7	38.6
인천	83.2	81.7	83.4	81.4	38.6	42.7	33.7	39.1
광주	82.4	84.5	83.0	85.8	32.1	36.3	33.6	39.2
대전	83.0	84.8	84.8	87.1	30.2	37.2	31.1	39.7
울산	80.9	81.0	81.7	82.1	34.3	37.1	35.5	39.2
세종	86.8	79.6	86.4	80.6	49.0	44.9	43.8	40.8
경기	84.4	0.0	86.6	0.0	44.0	0.0	43.1	0.0
강원	82.5	0.0	83.8	0.0	32.9	0.0	33.4	0.0
충북	82.8	0.0	84.0	0.0	33.2	0.0	33.8	0.0
충남	83.9	0.0	84.7	0.0	32.6	0.0	32.3	0.0
전북	85.2	0.0	85.3	0.0	28.3	0.0	27.7	0.0
전남	84.3	0.0	84.7	0.0	32.0	0.0	32.2	0.0
경북	83.3	0.0	84.6	0.0	32.9	0.0	31.8	0.0
경남	85.2	0.0	85.1	0.0	35.0	0.0	32.3	0.0
제주	81.1	0.0	83.1	0.0	38.3	0.0	41.5	0.0

주: 전국 평균 및 시·도별 평균은 순계예산 규모로 산출하였으며, 자치단체별 평균은 총계예산 규모로 산출하였고, 지방자치단체는 세출 기준 예산규모로 산출함

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

그렇다면 사회복지 분야의 현황은 어떨까. 2021년 기준 세종시 세출예산 대비 사회복지예산은 22.05%로 전국 사회복지예산의 비중이 36.28%인 것과 비교해볼 때 세종시의 사회복지예산의 비중이 높은 편은 아니다. 이는 사회복지 분야의 국고보조금과 대응 지방비는 인구 규모와 관련성이 높다는 특징이 반영된 것으로 보인다. 세종시는 광역지방자치단체와 비교할 때 인구 규모가 작고 노령인구의 비율도 낮은 편으로 그에 따라 편성되는 기초연금의 국고보조금이나 지방대응비가 상대적으로 작을 수밖에 없는 것이다. 이는 세종시의 사회복지예산의 비중이 전국 평균과 비교해 낮다고 하여 단순히 노인복지에 대한 노력이 저조하다고 평가할 수 없다는 것을 의미한다.

2. 행정체계 준거집단과의 노인복지 현황 비교

세종시는 유일하게 단층제 행정체계를 지닌 광역시이기는 하나 재정적 상황은 16개 시·도와 비교해 볼 때 재원 조달이 용이하다 할 수 있다. 2021년을 기준으로 세종시의 재정자립도는 49.84%로 서울시 본청(63.32%)에 이어 두 번째로 높은 수준을 나타내어 재정 운영에 대한 자립 능력이 비교적 우수하다고 볼 수 있다. 재원 사용의 자주권과 자율권을 보여주는 재정자주도 역시 55.55%로 서울시, 인천시, 울산시에 이어 네 번째로 높은 것으로 나타난다. 다만, 재정자주도가 전체 세입 중에서 자율적으로 사용처를 정하여 집행할 수 있는 재원 비율을 의미한다는 점에서, 재정자립도에 비해 다소 뒷순위에 있다는 것은 재원 조달보다 재원 사용에 있어 좀 더 제약이 있다 할 것이다.

다음으로, 2021년 기준 1인당 지방세 부담액은 2,067 천 원으로 서울시, 제주도에 이어 세 번째로 많은 것으로 확인된다. 세종시는 도시성장에 따른 취득세 비중이 큰 특징이 있는데, 취득세의 경우에는 변동성이 큰 세원에 해당하여 향후 안정적인 재정 확보를 담보할 수 있을지는 확인하기 어렵다. 1인당 세외수입액은 146천 원으로 서울시, 제주시와 서울시 및 충청남도 다음으로 높은 순위를 기록하였다. 다만, 전국 평균인 193천 원보다는 적은 수준이다. 재정현황 지표를 통해 보면, 세종시는 16개 시·도와 비교할 때 세종시의 노력에 따라 사회복지 분야 더 나아가 노인복지 분야에 재정을 투입할 수 있는 역량이 비교적 높은 편이라고 할 수 있다.

〈표 6〉 행정체계 준거집단과 비교한 세종시의 재정현황 진단(2021)

	재정자립도	재정자주도	1인당 지방세액	1인당 세외수입액
수치값	49.84%	55.55%	2,067,000원	146,000원
비교순위	2위	4위	3위	4위

주: 비교순위는 17개 시·도 중에서 수치값이 높은 순으로 내림차순 했을 때의 순위를 의미함

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

재정능력과 비교하여 사회복지 분야에 대한 지방정부의 지출의지를 확인할 수 있는 노인복지지출 규모를 비교·분석하면 다음과 같다. 우선, 예·결산 측면에서의 사회복지비중을 통해 전체 사회복지에 대한 의지를 확인해보면, 2021년 기준 예산 측면에서 일반회계+특별회계 대비 사회복지분야 예산은 22%(총계예산)~23.7%(순계예산) 수준으로 17개 시·도 평균 30.6%를 하회하여 16위를 기록하였다. 일반회계 대비로는 27.2%(총계예산)~28.7%(총계예산) 수준으로 17개 시·도 평균 32.2%보다 낮아 9위를 기록하였다. 일반회계+특별회계 대비

비중의 순위가 일반회계 대비 비중의 순위보다 낮다는 것은 다른 시·도는 특별회계를 통해 지역에 맞춘 복지사업을 기획하여 지출 의지를 보여준다는 것으로 세종시도 증가하는 복지 수요에 대응하기 위해 다른 재원의 활용을 검토할 필요가 있다.

결산 측면에서는 2021년 기준 세출결산액 대비 사회복지 결산액은 35.65% 수준으로 10위에 그친다. 다른 시·도가 기초 시·군·구로 이전한 시도비를 포함하지 않았다는 것을 고려한다면 세종시의 지출은 더 적다 할 것이다. 다음으로 세출결산액 중 복지/민간 분야 교부액 비율은 2020년 기준 6.28%로 5위를 기록하였다. 이러한 결과를 볼 때 세종시는 단층제 행정체제라는 특성상 기초지방자치단체와 협력하여 수행하여야 하는 복지공급의 역할을 민간 영역에게 상당 부분 위임하고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 복지서비스 측면에서의 사각지대 발생 등 서비스 전달의 제약이 발생할 가능성을 내포하고 있다.

〈표 7〉 행정체계 준거집단과 비교한 세종시의 사회복지 분야 지출의지 진단(2021)

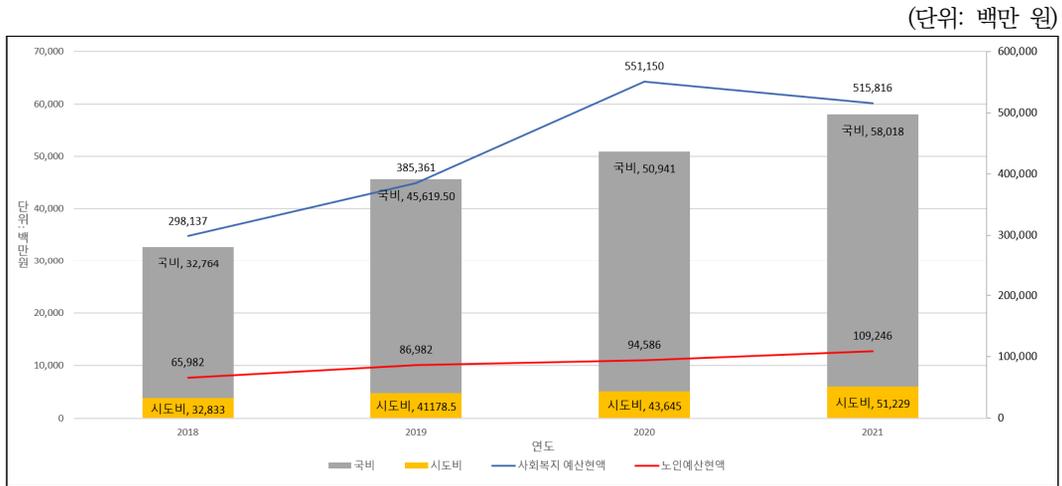
	예산 측면		결산 측면	
	일반+특별회계 대비 사회복지 비중	일반회계 대비 사회복지 비중	세출 결산액 대비 사회복지 비중	세출결산액 대비 복지/민간 교부액 비율
수치값	22~23.7%	27.2~28.7%	35.65%	6.28%
비교순위	16위	9위	10위	5위

주: 1) 비교순위는 17개 시·도 중에서 수치가 높은 순으로 내림차순 했을 때의 순위를 의미함
 2) 세출결산액 대비 복지/민간 분야 교부액 비율은 자료 접근성의 한계로 2020년을 기준으로 활용함
 출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

구체적으로 노인복지 분야에 세종시의 정책의지는 어떨까. 세출예산의 기능별 분류 중 사회복지 분야(080)의 노인·청소년(085) 부문에서 노인 관련 사업예산¹⁸⁾을 분석하면 다음과 같다. 최근 4년간(2018~2021)의 일반회계 대비 노인복지 분야 세출예산 현액은 비중 자체는 사회복지예산의 증감으로 다소 부침이 있었으나, 규모 자체는 꾸준히 증가하는 경향을 보였다. 2021년 기준 노인분야 예산현액은 109,246 백만 원으로 사회복지 예산현액 대비 21.2%를 기록하여, 2020년과 비교하면 증가하였다.

18) ‘(085)노인·청소년’ 부문에는 7개의 업무 예시가 담겨 있는데, 이중 노인에 해당하는 업무는 ①노령에 따른 제반위험(소득상실, 사회생활 참여 저하 등)에 대처하기 위한 제반 업무, ②노인복지 증진을 위한 노인 생활 안정, 노인 의료보장 및 일자리 지원, ③시설물 설치를 포함하는 노인사회복지, 그리고 ④노인 복지관 운영, 장묘사업이 있다.

〈그림 3〉 세종시 노인분야 세출예산 현액 연도별 변화(2018~2021)



주: 왼쪽축은 국비와 시도비 현액을 오른쪽 축은 사회복지예산과 노인복지 예산현액 수치를 의미함
 출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

2021년 기준 노인 분야 예산현액 중 자체사업의 예산은 17.27%의 비중을 차지하였다. 노인 부문 자체사업의 규모는 최근 4년간(2018~2021) 큰 변화 없이 22~26개 수준을 기록하였으나, 세출예산 현액은 꾸준히 증가하는 경향을 보였다. 2021년 기준 사업 수는 24개를, 세출예산은 18,872 백만 원을 기록하였으며, 대부분은 일반회계에서 지출되었다. 자체사업은 압도적인 비중으로 서비스 지원 방식(23개 자체 사업, 80.9%)으로 집행되었으며 1개 자체사업만이 현금 수당으로 지원(19.1%)¹⁹⁾되어 노인복지 분야에서 세종시의 노인 분야 정책 의지는 현금 일부와 함께 서비스를 통해 이루어지고 있다는 것을 알 수 있다. 이는 대부분의 광역수준 지방정부에서 유사하게 나타나는 현상이다. 한편, 노인 부문 자체사업을 세출예산 현액에 따라 세부 영역으로 구분하여 보면, 건강 및 돌봄 영역이 가장 큰 비중(9개 사업, 자체사업 총액 대비 44.6% 비중)을 차지하였다.

19) 현금으로 지급되는 자체사업은 사회활동장려금으로 확인된다.

〈표 8〉 노인부문 자체사업 변화(2018~2021) 〈표 9〉 노인부문 자체사업 지원방식(2021)

(단위: 개, 백만 원, (%))

(단위: 개, 백만 원, (%))

	사업 수	세출예산 합계
2018	22	14,795(22.4)
2019	25	17,142(19.7)
2020	26	18,091(19.1)
2021	24	18,872(17.3)

	사업 수	예산 합계
총계	24	18,872(100)
서비스 지원	23	15,261(80.9)
현금 수당	1	3,611(19.1)

주: 괄호 안은 노인분야 세출예산 대비 자체사업 예산의 비중을 의미함

주: 괄호 안의 비중은 자체사업 예산현액 대비 지원 방식별 예산액의 비중을 의미함

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

3. 사회경제적, 규범적 준거집단과의 노인복지 분야 정책현신도 비교

사회경제적, 규범적 기준을 적용한 준거집단은 각각 대전시 본청과 유성구, 서울시 본청과 강남구로 세종시 본청과 복지 수요 측면과 공급 측면에서 정책현신도를 비교한다. 그에 앞서 재정현황을 간략히 비교하면, 2021년 기준 재정자주도와 재정자립도는 서울시 본청이 각각 77.6%, 77.28%로 1순위를 차지하였으며, 세종시는 2순위를 차지하였다. 1인당 지방세 부담액과 세외수입의 순위 또한 서울시 본청이 2,290천 원과 281천 원으로 1순위를 기록하였으며 세종시는 각각 2순위와 3순위를 차지하였다.

〈표 10〉 사회경제적, 규범적 준거집단과 세종시의 재정현황 비교(2021)

	사회경제적 준거집단		규범적 준거집단		세종시 본청
	대전시 본청	대전시 유성구	서울시 본청	서울시 강남구	
재정자주도(%)	60.13 (3)	34.1 (5)	77.6 (1)	56.0 (4)	65.8 (2)
재정자립도(%)	39.82 (4)	26.0 (5)	77.28 (1)	54.9 (3)	58.8 (2)
1인당 지방세 부담액(천 원)	1,373 (3)	334 (5)	2,290 (1)	837 (4)	2,067 (2)
1인당 세외수입(천 원)	123 (4)	80 (5)	281 (1)	270 (2)	146 (3)

주: 괄호 안은 지방정부 간 비교순위를 의미함

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

복지 수요의 측면에서 65세 이상 노인인구 비율은 서울시 본청이 16.8%로 가장 높으며, 다음으로는 대전시 본청이 15.2%를 기록하였다. 광역시에 해당하는 두 곳이 높은 순위를 차지한 것이다. 다음으로 노인복지 수요가 많은 곳은 규범적 준거집단에 해당하는 서울시 강남

구(14.6%)이며, 세종시는 다음으로 10.7%를 기록하였고, 대전시 유성구가 비교적 노인인구 비율이 높지 않은 것으로 나타났다(10.26%).

복지공급의 측면에서의 노인 분야의 예산 지표를 살펴보면, 노인 1인당 노인 분야 예산액은 서울시 본청이 457만 원으로 가장 많은 예산을 투자하고 있으며, 다음으로 세종시로 292만 원을 기록하였다. 가장 적게 투자하는 곳은 서울시 강남구로 161만 원을 나타냈다. 반면에, 사회복지예산 대비 노인 분야 예산은 서울시 강남구가 28.56%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 다음은 세종시가 21.18%를 기록하였다. 비중이 가장 적은 곳은 대전시 본청(13.87%)인 것으로 확인된다.

〈표 11〉 사회경제적, 규범적 준거집단과 세종시의 복지수요 및 공급 비교(2021)

		사회경제적 준거집단		규범적 준거집단		세종시 본청
		대전시 본청	대전시 유성구	서울시 본청	서울시 강남구	
복지 수요	65세 이상 노인인구 비율(%)	15.2 (2)	10.26 (5)	16.8 (1)	14.6 (3)	10.7 (4)
복지 공급	노인 1인당 노인 분야 예산(만 원)	279 (3)	209 (4)	457 (1)	161 (5)	292 (2)
	사회복지예산 대비 노인 분야 예산(%)	13.87 (5)	18.14 (4)	18.92 (3)	28.56 (1)	21.18 (2)

주: 괄호 안은 지방정부 간 비교순위를 의미함

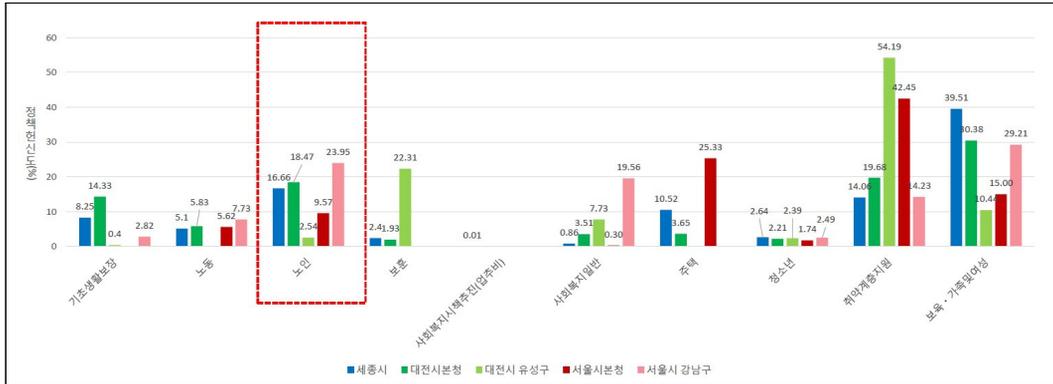
출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>), 행정안전부 주민등록 인구 통계(<https://jumin.mois.go.kr/>) 바탕으로 작성

수요와 공급 측면의 지표를 보면, 세종시는 준거집단과 비교해 노인복지 수요가 높은 편은 아니나 사회복지예산의 약 1/5 가량을 노인 분야에 투자하고 있으며, 노인 1인당 지출하는 예산도 높은 편이다. 이상의 수치만을 본다면 유사한 준거집단과 비교해 세종시가 노인복지에 상당 부분 노력하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 자체사업의 비중을 통해 본 정책현신도도 동일한 결과를 나타내고 있을까.

앞서 살펴본 세종시의 노인 부문 자체사업 예산이 사회복지 분야 전체 자체사업에서 차지하는 비중을 확인해보면, 세종시는 16.66%를 차지하였다. 반면, 준거집단은 유성구(2.54%)를 제외하고는 모두 세종시보다 높은 비중을 보여 〈표 11〉과는 다른 비교순위 결과를 나타냈다. 즉, 세종시가 준거집단과 비교하여 노인 1인당 노인예산이나 사회복지예산 대비 노인예산의 비중 등은 2순위로 다른 준거집단보다 많은 예산을 투입하고 있는 듯 보인다. 그러나 정책현신도는 4순위로 지방정부의 자체적인 정책기획이나 집행을 위한 사업을 마련하여 지역의

노인복지를 증진하고자 하는 노력은 높지 않은 것이다.

〈그림 4〉 사회경제적, 규범적 준거집단과의 노인 분야 정책현실태 비교(2021)



주: 그래프 안의 비중은 각 지자체별로 전체 자체사업 대비 각 부문별 자체사업 예산의 비중을 표시한 것임
출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

자체사업의 지원방식별 세출예산액을 보면, 앞서 〈표 9〉에서 알 수 있듯이 세종시가 서비스 지원에 많은 사업과 예산을 할애하고 있는 듯 보인다. 그러나 준거집단과 비교하여 보면, 세종시의 현금수당 규모는 비교적 큰 편으로 확인된다(3,611백만 원). 서울시의 경우 현금성 자체사업은 하나도 운영되고 있지 않으며 100% 서비스 지원만으로 구성되어 있으며, 대전시 본청과 유성구의 경우도 각각 79백만 원, 17백만 원으로 세종시가 압도적으로 많은 예산을 현금성에 투자하고 있음을 알 수 있다. 반면에, 서비스 지원의 자체사업은 서울시 본청이 411,971백만 원으로 가장 큰 규모를 보이는 반면, 세종시는 15,261백만 원으로 대전시 유성구에 이어 규모에 큰 차이가 있는 것으로 나타난다²⁰. 서울시의 경우 자체사업에 활용할 수 있는 재원이 도시개발특별회계, 사회복지기금 등으로 다양하기 때문에 자체사업에 많은 투자를 하고 다양한 서비스 사업을 추진할 수 있다고도 볼 수 있으나, 노인복지수요가 단순한 소득보장에서 점차 다양하게 변화하고 있는 것을 감안한다면, 자체사업 지원방식의 적정성을 고민해볼 필요는 있다 할 것이다.

20) 서울시는 다른 지방자치단체와 비교하여 노인복지 예산의 규모가 압도적으로 크기 때문에 규모를 단순 비교하는 데에는 한계가 있다. 그러나 노인분야 예산 대비 현금이나 서비스 지원 예산액 비중으로 하었을 경우, 본문에서 설명하였듯이 서울시는 현금성 수당의 자체사업이 하나도 없으므로 서비스 방식의 자체사업이 100%로 비중 측면에서도 세종시와 큰 차이를 보인다. 즉, 비중으로 상대적 비교를 했을 때에도 서울시가 서비스 지원방식을 활용한 노력을 기울이고 있는 것이다. 다만, 본문에는 각 지방자치단체의 구체적인 금액 명시를 위해 규모로 제시하였음을 밝힌다.

〈그림 5〉 사회경제적, 규범적 준거집단과의 노인부문 자체사업의 지원방식별 예산규모 비교(2021)



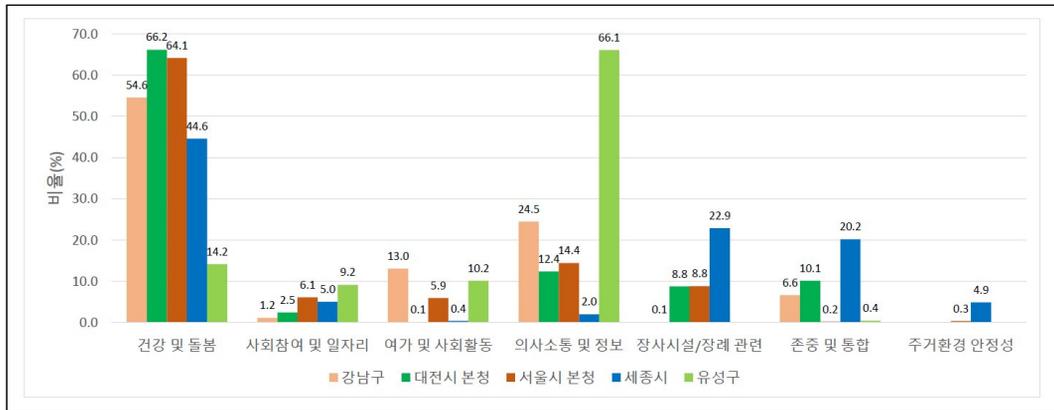
주: 왼쪽 그래프는 노인 부문 자체사업의 현금수당 세출예산 규모를, 오른쪽 그래프는 서비스 지원방식의 세출예산 규모를 준거집단과 비교한 것임

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

노인부문 자체사업의 세부영역별 정책현신도를 살펴보면, 대전시 유성구를 제외하고는 준거집단과 세종시 모두 ‘건강 및 돌봄’에 많은 예산을 투입하고 있는 것으로 나타난다. 대전시 본청이 가장 큰 비중을 보이며(66.2%), 세종시는 약 44.6%의 비중을 보인다. 준거집단과 차이를 보이는 영역은 ‘의사소통 및 정보’와 ‘장사시설/장례 관련’, 그리고 ‘존중 및 통합’으로 준거집단은 ‘건강 및 돌봄’을 제외하고는 ‘의사소통 및 정보’에 자체사업을 집중하는 반면, 세종시는 ‘장사시설/장례 관련’, ‘존중 및 통합’에 자체사업을 집중한다.

주의할 것은 ‘존중 및 통합’ 영역의 경우 세종시가 준거집단과 비교해 예산 비중이 비교적 큰 차이를 보이는데, 이는 〈그림 5〉의 현금성 사업인 사회활동장려금이 포함되기 때문이다. 즉, 수요에 맞춘 서비스 지원이 이루어지는 것이 아니라 현금성 지원으로 인한 차이인 것이다. 반면, ‘주거환경 안정성’ 영역 또한 대전시 본청이나 유성구, 강남구 등은 예산이 투입되지 않는 반면, 세종시는 비교적 많은 예산을 집중하고 있는데 이는 세종시가 2021년 이전까지 관련 시설의 종사자 처우를 개선하는 등의 노력을 통해 궁극적으로 노인의 주거에 있어 안정적 서비스를 제공하는 것이라 해석할 수 있다.

〈그림 6〉 사회경제적, 규범적 준거집단과의 노인부문 자체사업의 세부영역별 정책현신도 비교(2021)



주: 그래프 안의 비중은 각 지자체별로 노인 부문 자체사업 대비 세부영역별 자체사업 예산의 비중을 표시한 것임

출처: 지방재정 365 홈페이지(<https://lofin.mois.go.kr>) 바탕으로 작성

종합하면, 세종시는 행정적, 사회경제적, 규범적 준거집단과 비교하여 재정적 자율성과 역량이 비교적 높은 편이고 노인복지 수요가 큰 편이 아님에도 불구하고 노인 분야 예산에 집중하고 있어, 노인복지 향상에 대한 지출 의지를 보여주는 듯 보인다. 그러나 자체사업을 중심으로 한 정책현신도 측면에서 분석하면, 유사한 준거집단인 지방정부들과 비교할 때 지출 의지와는 달리 지역이나 정책 대상의 특성을 고려하여 지방정부 차원에서 정책을 추진하고자 하는 노력 수준은 부족한 것으로 보인다. 또한, 점차 다양한 복지 수요에 대응하기 위해 서비스 지원이 증가하는 추세임에도 여전히 현금성 수당의 규모가 크다는 점, 세부 영역별로 정책현신도의 차이가 크다는 점은 ‘건강 및 돌봄’이나 ‘장사시설/장례 관련’ 외의 영역에 예산 규모를 키워 노인의 다양해지는 특성을 담은 복지 향상 노력이 이루어질 필요가 있다는 것을 보여준다.

실제로 2020년에 세종시에서 60세 이상 인구를 대상으로 실시한 복지수요 조사에서 ‘건강 및 돌봄’과 같은 요양·돌봄서비스를 제외하고 가장 많이 원하는 복지는 취미여가활동 프로그램(13.4%), 취업알선(11.9%), 이야기 상대(4.6%), 정보화 등 각종 교육(3.0%) 등인 것으로 나타났다(세종특별자치시, 2022). 이는 과거의 노인복지가 노인을 요양과 돌봄, 장례 등을 준비하는 도움을 받는 수동적 존재로서 다루었다면, 최근에는 사회활동에 적극적으로 참여하는 적극적 존재로서 대우하는 인식의 전환이 필요하다는 것을 보여준다. 실제로 현재의 노인집단은 좀 더 나이 든 노인과(old-old) 비교적 젊은 노인(young-old)으로 구분되는 양상을 보인다(Forman et al., 1992; Garfein & Herzog, 1995). 노인 집단을 하나의 정책대상으로

바라보는 것이 아니라, 연령, 지역, 성별, 가구 형태 등에 따라 다양한 수요를 지닐 수 있는 집단으로 세분하여 노력을 기울이는 것이 필요한 것이다. 관련하여, 서울시와 대전시에서는 노인의 사회참여와 일자리정책의 일환으로 “보람일자리 사업”, “시니어리더십 지원 사업” 등을 운영하고 있다. 과거 사회참여의 경험을 살려 재취업이나 사회참여형 자원봉사 프로그램을 운영하는 것으로, 향수 세종시가 세부영역의 예산을 조정하는 데 있어 벤치마킹할 수 있는 사례가 될 것이다.

V. 결론

본 연구는 정책현신도 측면에서 세종시와 행정적, 사회경제적, 규범적 준거집단과의 노인복지 예산을 자체사업을 중심으로 비교·분석하여 세종시의 노인복지 수준을 진단하고자 하였다. 행정체계 준거집단으로 광역 수준에서 세종시를 제외한 16개 시·도 지방자치단체와 사회경제적 준거집단으로 노인복지수요 및 접근성을 고려한 대전광역시와 유성구, 그리고 규범적 준거집단으로는 이상적 사례로 서울특별시와 강남구를 선정하였다. 이를 바탕으로 세종시와 재정적 자율성과 역량, 사회복지예산, 노인 부문의 자체사업 현황을 비교하여 노인 부문 복지에 세종시가 얼마만큼의 우선순위를 두고 있는지 확인하였다.

분석 결과, 16개의 광역지방자치단체와 비교하여 세종시의 재정자주도, 재정자립도, 1인당 지방세 부담액 및 1인당 세외수입 등 재정적 자율성은 비교적 높은 편인 것으로 확인되었다. 사회복지예산은 예산 측면은 전국 평균과 비교하여 높지 않았으나, 결산 측면은 복지/민간교부율이 비교적 높은 순위를 차지하여 공공이 해야 하는 역할을 민간에 위임하여 수행하고 있는 것으로 나타났다. 이는 단층제 세종시의 특징을 잘 나타내는 부분으로 기초지방자치단체에서 수행할 수 있는 역할을 세종시는 민간을 통해 수행하였다. 사회복지 중에서도 노인 부문 예산은 보조사업과 자체사업 모두 지난 4년간(2018~2021) 꾸준히 증가하였으며, 자체사업 중에서는 현금과 서비스 지원방식이 1:4의 비중을 차지하였다.

사회경제적, 규범적 준거집단과 비교하면, 노인 분야 예산지출의 정도는 세종시가 노인인구 비율이 높지 않음에도 불구하고 비교적 많은 편이었다. 이는 자체사업만을 대상으로 한 정책현신도 관점에서 보았을 때에도 유사하였는데, 세종시는 16.66%의 현신도를 보여 영역별로는 보육·가족·여성 다음으로 높은 현신도였으며, 지역별로는 서울시 강남구, 대전시 본청에 이어 3위의 현신도를 기록하였다. 지원방식별로는 준거집단이 서비스 지원방식에 집중하는 반면 세종시는 비교적 현금성 수당의 규모가 컸으며, 세부 영역별로는 건강 및 돌봄(44.6%)

다음으로 준거집단과 달리 장사시설/장례관련(22.9%), 존중 및 통합(20.2%)에 집중하는 것으로 나타났다. 그 외의 세부영역은 모두 5% 미만으로 초점을 맞추고 있어 세부 영역별로 자체 사업 예산의 조정이 필요한 것으로 확인되었다. 노인복지가 일자리, 사회참여 등 다양한 방향으로 변화하고 있는 만큼 세종시도 초고령사회를 준비하기 위해 노인집단을 세분하여 서비스 지원 중심으로, 증가하는 복지수요 충족을 위한 사업의 다양한 개발이 이루어져야 하는 것이다. 이 과정에서 준거집단의 자체사업을 벤치마킹하여 노인의 사회참여, 일자리 참여를 유도하는 전략 등이 필요하다.

본 연구는 기존의 연구들이 예외적인 사례로 취급하였던 세종시를 연구의 주요 대상으로 삼아 준거집단과의 비교를 통해 노인복지예산을 중심으로 분석하였다. 본 연구의 이론적, 실증적 함의는 다음과 같다. 이론적 측면에서는 복지 분야에 대한 지방정부의 실질적인 노력 수준을 객관적인 지표를 통해 측정하기 위한 개념으로 정책현신도를 중요하게 제시하였다. 기존의 연구들이 정부 역량이나 자원집중도 등의 개념을 활용하기는 하였으나, 본 연구에서는 자체사업에 초점을 맞추어 재정자원 안에서 지방정부의 노력을 측정하는 방안을 확장하고자 하였다. 분석적 차원에서는 세종시가 지닌 단층제 행정체계의 한계를 극복하기 위해 다양한 기준을 적용한 준거집단을 세 가지 차원으로 활용하여, 기존에 분석에서 제외되었던 세종시를 중심으로 한 연구를 수행하였다. 이는 단층제 행정체제로서 광역보조사업이나 기초자체사업이 없는 세종시의 복지재원 조달의 특수성을 고려하였다는 점에서 함의가 있다. 실증적 차원에서는 자체사업을 중심으로 노인복지 향상을 위해 지방정부가 스스로 얼마나 관심을 지니고 노력하는지에 대한 정책의지를 보여주하고자 하였다. 단순히 자체사업의 규모나 비중을 확인한 것을 넘어, 지원방식별·세부영역별 비교를 통해 구체적으로 예산을 조정하고 사업을 개발하는 방안을 제시하였다. 이는 향후 준거집단 지방정부의 사례를 벤치마킹함으로써 세종시의 노인복지 수준을 향상하는 기초자료로 활용하는 한편, 분석틀을 노인 분야만이 아닌 아동, 여성, 가족 등 다양한 분야에 적용함으로써 개별 복지분야에 대한 지방정부의 노력을 객관적으로 확인하는 가능성을 열어주었다 할 것이다.

다만, 본 연구는 2021년도 단년도 예산과 사업만을 대상으로 하였다는 한계가 존재한다. 노인복지의 현황을 진단하고 상대적인 수준을 진단하기 위해서는 향후 지속적인 시계열 분석이 이루어질 필요가 있을 것이다. 또한, 여러 기준을 적용한 다양한 준거집단과의 비교를 시도하였으나, 그럼에도 자원분류 방식이 지방정부마다 상이하여 완전히 정확하게 비교·분석하는 데에는 한계가 있다. 그러므로 본 연구의 분석 결과를 해석하는 데에는 주의가 필요하며 상대적인 수준을 추정하는 정도로 활용해야 할 것이다.

【참고문헌】

- 강신태. (2000). 「재무행정론: 예산과정을 중심으로」. 박영사, 서울.
- 고경환·이연희·신정우·강지원·신지영·정영애·김형수·김승연. (2018). 「지역 주민의 복지 향상을 위한 복지지출 연구(I): 광역자치단체를 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 고경환. (2017). 「지방자치단체 복지재정 분류체계 마련 및 산출: 국고보조사업을 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 고혜진·류연규·안상훈. (2014). 기초지방자치단체 사회복지 자체사업 지출 결정요인에 대한 연구. 「사회보장연구」, 30(2): 1-34.
- 국회예산정책처. (2021). 「2021 대한민국 지방재정」. 국회예산정책처.
- 김근호. (2013). 기초지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구. 「보건과 복지」, 15: 7-29.
- 김승연. (2018). 「지방분권시대 중앙 지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안」. 서울연구원.
- 김우림. (2021). 「사회복지 분야 지방자치단체 국고보조사업 분석」. 국회예산정책처.
- 김제안·채종훈. (2003). 인구고령화가 지방재정에 미치는 영향 분석: 광역지방자치단체를 중심으로. 「지역개발연구」, 8(2): 203-225.
- 김진·이서영. (2014). 고령친화적 도시정비를 위한 지방정부의 노인복지재정 연구: 부산시 고치지방자치단체의 노인복지예산 비교분석. 「한국지역사회복지학」, 50: 113-138.
- 김학만. (2012). 대전광역시 고령화 사회 노인복지재정 분석: 노인인구구조변화에 따른 노인복지예산의 대응성 분석을 중심으로. 「한국정책연구」, 12(2): 99-119.
- 문병근·하종원. (2007). 인구고령화가 지방재정지출구조에 미치는 영향에 관한 연구: 부산·경남지역을 중심으로. 「한국지방재정논집」, 12(3): 1-28.
- 문수진·이종열. (2015). 지방자치단체의 사회복지예산 지출결정 요인에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 25(4): 137-159.
- 민효상·신동길·최조순. (2021). 경기도 기초정부 인구소멸과 생애주기별 저출생지원정책 정책현실투도 분석. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 751-775.
- 박순애·신가영. (2021). 인접 지방자치단체와의 공공서비스 격차가 주민만족도에 미치는 영향. 「한국지방자치학회보」, 33(4): 81-114.
- 박순애·윤경준·이희선. (2010). 지방자치단체 역량이 녹색성장정책 추진에 미치는 영향 연구. 「한국지방자치학회보」, 22(4): 107-128.
- 서상범·홍석자. (2010). 한국 지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로. 「사회복지정책」, 37(2): 151-177.
- 세종특별자치시. (2022). 「2020 세종의 사회지표」. 세종특별자치시.

- 세종특별자치시. (2021). 「세종시 고령친화도시 조성 실행과제 추진 계획」. 세종특별자치시.
- 소순창·강철구. (2005). 지방정부의 혁신역량에 관한 지표개발. 「정책분석평가학회보」, 15(2): 31-63.
- 손희준. (2006). 지방자치단체의 재정역량 강화방안: 개념정립과 지표구성을 위한 시론. 「한국행정학회-한국지방자치학회 춘계공동학술대회 발표논문집」 265-280.
- 양재진 외. (2018). 「지방자치단체 복지재정 산출」. 보건복지부.
- 윤석완. (2009). 인구감소와 고령화에 의한 지방재정지출의 영향. 「한국지방재정논집」, 14(3): 41-71.
- 윤성원·양재진. (2019). 한국이 지방정부는 사회복지에 자체예산을 어디에 얼마나 쓰는가?: 2017년 지방 사회복지 사업에 관한 기초연구. 「사회과학논집」, 50(2): 117-140.
- 이승중 외. (2008). 「지방정부 역량과 정책혁신: 이론과 실제」. 서울: 박영사.
- 이재원. (2011). 사회서비스 투자를 위한 지방재정의 역할 강화 방안: 중앙-지방정부 간 복지재정 관계를 중심으로. 「한국지방재정논집」, 16(2): 87-114.
- 이중수. (2004). 한국 지방정부의 혁신에 관한 실증분석: 혁신패턴, 정책행위자 및 영향요인을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 241-258.
- 임진영·서정욱·민효상. (2018). 지방자치단체 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 경기도 기초지방자치단체를 중심으로. 「지방행정연구」, 32(3): 65-94.
- 정경희·이윤경. (2003). 「지역별 노인복지 현황과 정책과제」. 한국보건사회연구원.
- 정영아·김윤지. (2022). 지방정부는 주민의 수요에 반응하는가?: 2020 기초지방자치단체 공공서비스 분야별 예산을 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 1-22.
- 정홍원. (2019). 지방자치단체 복지사업 현황과 중앙-지방 연계 방안. 「보건복지포럼」, 277: 18-26.
- 정홍원·강지원·김보영·이민경. (2015). 「지역단위 복지서비스 수요·공급 분석」. 한국보건사회연구원.
- 진재문. (2012). 시·군·구 지역의 사회복지예산 불평등에 관한 연구: 2000~2010년의 1인당 사회복지비를 중심으로. 「사회과학연구」, 28(1): 205-227.
- 최길수·김홍태. (2018). 대전광역시 저출산·고령화 대책을 위한 사업예산의 특성 및 시사점. 「지역정책연구」, 29(1): 71-99.
- 최성은. (2011). 지방자치단체 복지재정 현황과 정책과제. 「보건·복지 Issue & Focus」, 75: 1-8.
- 최재녕. (2005). 지방정부의 재정능력과 복지재정지출 결정요인 연구: 기초자치단체를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 9(4): 451-474.
- 최정우·배수호. (2018). 지방 R&D 예산 배분 집중도 분석: 국가연구개발사업을 중심으로. 「한국정책학회보」, 27(3): 1-25.
- 최향순·진석범·강마리아·김명선·조범훈. (2020). 「지역사회복지론(개정판)」. 대영문화사.

- 통계청 보도자료. (2021). 「장래인구추계(시·도편): 2020~2050년」. 통계청.
- 통계청 보도자료. (2017) 「장래인구특별추계(시·도): 2017~2047」. 통계청
- 함영진·김희성·김태은·이석환·최항석·최조순·홍진이·권영빈·김진영. (2018). 「지방화의 진전과 복지격차: 전달체계 여건을 중심으로」. 한국보건사회연구원.
- 행정안전부. (2021). 「2022년도 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립 기준」. 행정안전부.
- 홍성익·김유찬. (2016). 지방자치단체의 자주재정 실현을 위한 지방재정구조의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 「조세연구」, 16(1): 159-184.
- Boyle, J., and D. Jacob. (1982). *The Intracity Distribution of Services: A Multivariate Analysis*. Cambridge University Press.
- Cho, Wonhyuk, Daewook Kim, and Angela Y. S. Park. (2023). Local Government's Resource Commitment to Environmental Sustainability: Capacity, Conservatism, and Contractual Dynamics. *Urban Affairs Review*, 59(2): 447-475.
- Forman, D. E., A. D. Berman, H. McCabe, D. S. Baim, and J. Y. Wei. (1992). PTCA in the Elderly: The "Young-old" versus the "Old-old." *Journal of American Geriatrics Society*, 40(1): 19-22.
- Garfein, A. J., and A. R. Herzog. (1995). Robust Aging among the Young-old, Old-old, and Oldest-old. *The Journal of Gerontology*, 50(2): 577-587.
- Kemper, T. D. (1968). Reference Groups, Socialization and Achievement. *American Sociological Review*, 33(1): 31-45.
- Mowday, R. T., M. R. Steers, and L. W. Porter. (1979). The Measurement of Organizational Commitment. *Journal of Vocational Behavior*, 4: 224-247.
- Musgrave, R. A. (1969). Cost-Benefit Analysis and the Theory of Public Finance. *Journal of Economic Literature*, 7(3): 797-806.
- O'Reilly, C., and J. Chartman. (1986). Organizational Commitment and Psychological Attachment: The Effects of Compliance, Identification and Internalization on Prosocial Behavior. *Journal of Applied Psychology*, 71: 492-499.
- Saltzstein, G. H. (1985). Coceptualizing Bureaucratic Responsiveness. *Administration & Society*, 19(3): 283-306.
- Sparrow, P. (1996). Too Good to be True? *People Management*, 2(24): 22-28.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64(5): 416-424.
- Wildavsky, A. B., and N. Caiden. (1988). *The New Politics of the Budgetary Process*. Glenview, IL: Scott, Foresman.

국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)
 지방재정365(<https://olfin.mois.go.kr>)
 행정안전부 주민등록인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>)

최 성 은: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 대전세종연구원 세종연구실 소속 책임연구위원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 저출생·고령화 대응, 여성가족정책, 여성·아동친화도시 등이며, 주요 연구로는 “합계출산율 변화에 대한 재이해(2022)”, “세종시 경력보유 여성을 위한 일자리 대응 정책 연구(2022)”, “세종시 여성친화도시 추진 성과분석에 관한 연구(2020)”, “세종특별자치시 아동친화예산분석(2019)” 등이 있다(choise@dsi.re.kr).

유 란 희: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 국립강릉원주대학교 자치행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방정부와 서비스 전달체계, 복지정책 분석 및 평가, 조직관리 등이며, 주요 논문으로는 “조직공정성 인식과 조직 내 반응행동(EVLN)에 대한 세대별·시기별 비교연구: 기성세대와 MZ세대 저연차 공무원을 중심으로(2023)”, “복지정책 성과지표의 결과 지향성: 사회부처 관리과제를 중심으로(2022)”, “지역사회 사회복지 네트워크 거버넌스 구조 변화 사례연구: 남양주시의 2012~2017년의 변화를 중심으로(2022)” 등이 있다(lryu@gwnu.ac.kr).

