

## 지방자치단체 사회복지지출 전망과 정책방안: 지방재정의 지속가능성을 중심으로\*

이 희 재\*\*  
서 정 섭\*\*\*

### 국문요약

2014년 하반기부터 기초연금, 장애인연금, 기초생활보장, 사회복지인력 충원 등 주요 복지제도의 변경으로 인하여 지방자치단체의 추가적인 재정 부담이 요구되고 있으며, 향후 재원부담 규모가 급증할 전망이다. 본 연구의 목적은 향후 지방자치단체 재정의 지속가능성을 분석하고, 이를 위한 중앙의 재정이전 방향과 지방자치단체 재정운영의 방향을 모색해 보는 것이다. 2014년에 바뀐 복지정책이 10년 동안 변화 없이 그대로 유지된다고 가정하고, 기초자치단체 유형별(시, 군, 구)로 사회복지 수요 및 세입을 전망하였다. 2008년~2014년 간의 과거 자료를 분석하여, 2016년~2025년 간의 미래 10년 재정수요 및 세입을 추계하는 방법을 사용하였다. 수요측면과 공급측면으로 시나리오를 구성하고 이를 나누어 분석한 결과, 기초자치단체의 세입부족이 심각하여 대책이 필요한 것으로 나타났다. 정책방안으로 지방자주재원의 확충, 지방재정조정제도를 통한 재원확충, 지방자치단체의 자구노력으로 나누어 사회복지 공급여력의 확대방안을 제시하였다.

주제어: 사회복지지출, 재정영향전망, 지방세입부족대책, 재정이전방향, 지방재정의 지속가능성

## I. 서론

대한민국 경제는 저성장 기조가 이어지고 있다. 뿐만 아니라 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, 2014년에는 무려 10조 9,000억 원의 결손이 발생하였다(연합뉴스, 2015.8.6일자). 올해 역시 세수 결손이 전망되고 있다. 지방재정의 상황 역시 좋지 않다. 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 차지(행정자치부, 2015)하여, 지방

\* 본 연구는 2015년 한국지방행정연구원 기본과제인 “지방자치단체 사회복지지출 전망 및 정책방안”을 요약 및 보완한 논문이다. 심사과정에서 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원들께 감사드린다.

\*\* 주저자

\*\*\* 제2저자

재정은 중앙정부로부터 받는 지방교부세와 보조금 수입으로 운영되고 있다고 해도 과언이 아니다. 이 상황에서 지방의 추가적인 사회복지비 부담 증가는 지방 재정을 한계상황에 이르게 하고 있다. 2015년 지방세출 173.3조 원 중 사회복지비는 25.4%인 44.1조 원이다(행정자치부, 2015).

사회복지비 부담과 관련하여 중앙과 지방, 교육청은 한동안 씨름해 왔고 이 상황은 앞으로도 계속될 전망이다. 무상보육은 박근혜 정부의 대선 공약이었다. 이에 따라 2013년에 실시된 영유아보육료 지원 확대정책은 지방자치단체가 예산을 편성하지 못하는 '보육대란'을 유발하였으며, 2014년 국고보조율을 15%p 인상하는 것으로 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 부족하다. 중앙정부가 약 5,000억 원, 지방채 발행을 통해 약 1조 원을 해결하고, 교육청이 나머지 약 3,000억 원을 의무부담하게 되었으나 교육청은 이에 반발하고 있다. 이에 따라 중앙정부와 지방교육청 간의 갈등이 발생하고 있다.

2014년 9월에는 기초자치단체(전국 시장·군수·구청장협의회)에서 '복지디폴트'성명서를 발표하는 일도 발생하였다. 기초연금 시행으로 지방자치단체의 추가적인 재원부담이 2014년 7,000억 원, 2015년 약 1조 4,000억 원 증가하였기 때문이다. 향후 지방자치단체의 사회복지비 부담은 더욱 증가할 것이다. 기초연금, 장애인연금, 사회복지인력 충원, 일부 사회복지사업을 포함한 26개 사업의 국고보조를 인하의 4가지 제도 변경으로 인하여 2013년 대비 지방비 추가부담이 2015년에 2.8조 원, 2016년 3.2조 원, 2017년 3.5조 원, 2018년에 4.0조 원 정도 증가될 전망이다(한국지방행정연구원, 2014:12).

지방자치단체의 일반재원 증가는 정체된 상황이기 때문에 사회복지서비스를 위한 지방비의 추가부담은 충당이 불가능하거나, 충당을 위해 다른 사업을 추진할 수 없는 경우가 발생하게 될 것이다. 사업의 축소나 조직의 변화 역시 불가피하다. 지방재정의 지속가능성을 위해서는 향후 지방자치단체의 사회복지비 부담 증가로 인한 영향을 사전에 진단하여 대응 방안을 마련해야 한다. 지방자치단체의 사회복지 수요는 인구 구조 및 특성에 따라 다를 것이며 사회복지수요의 대상자가 많은 자치단체는 재정부담이 더욱 심할 것이다. 이에 지방자치단체별로 사회복지 수요와 세입, 특히 자체세입을 전망하여 대응할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 복지디폴트를 선언한 기초자치단체 유형별로 사회복지 수요 및 세입을 전망하여 향후 지방재정의 지속가능성을 분석하고, 지방의 사회복지 수요 증가에 대비한 중앙의 재정이전 방향과 지방자치단체 재정운영의 방향을 모색해 보고자 한다.

2장에서는 관련 선행 연구를 살펴본다. 사회복지재정의 의의와 현황, 국내 선행 연구 등이 정리될 것이다. 3장에서는 본 연구에서 시행할 사회복지수요 및 사회복지공급여력의 추계를 위한 방법론과 시나리오가 정리될 것이다. 4장에서는 미래대비 시나리오를 따라 실제 데이터를 활용하여 2016년부터 2026년까지 약 10년 정도의 사회복지재정수요 및 세입을 전망한다. 그 결과에 대응하기 위한 효과적인 정책대안도 몇 가지 제시할 것이다. 마지막으로 논의된 내용을 요약하고 간단히 제언하는 것으로 연구를 마무리하도록 하겠다.

## II. 용어 정의 및 선행 연구의 검토

### 1. 사회복지재정의 의의와 현황

사회복지라는 용어가 다양하게 사용되는 것과 마찬가지로 사회복지재정의 범위 또한 다양하게 정의할 수 있다.<sup>1)</sup> 사회복지재정이란 “빈곤, 질병, 장애, 소득상실 등의 사회적 위험으로부터 국민을 보호하고, 유년에서 노년에 이르기까지 생애주기별로 상이한 복지수요에 효과적으로 대응하면서, 사회전체의 복리를 뒷받침하는 재원조달 및 지출계획”(국회예산정책처(b), 2010:26)을 말한다. 사회복지재정은 경우에 따라 사회복지지출을 일컫기도 한다.

OECD 국가의 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 1〉 OECD 국가의 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))

1) 사회복지지를 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(이현우, 2009:97). 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.

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.

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 보훈, ⑦ 저소득층 주거안정의 주택, ⑧ 기타 사회복지의 8개 부문으로 분류되어 있다(행정자치부, 2014, pp.83-85).

## 2. 선행연구의 검토

지방자치단체의 사회복지지출과 관련된 그동안의 연구는 중앙과 지방간의 기능과 자원분담 방안, 국고보조사업의 보조율 개선 등에 초점이 맞추어져 있다. 사회복지지출이 지방재정에 미치는 영향의 분석은 2010년 전후부터 시작되었다(최성은(2010b), 서정섭(2011), 이채정(2011), 하능식(2013), 이재원(2015)).

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

서정섭(2011)은 사회복지지출의 재정적 영향과 사회복지지출의 결정요인을 분석하였다. 사회복지지출의 재정적 영향은 2002년부터 2009년까지 사회복지사업의 지방비부담의 증가율과 가용재원(지방세, 세외수입, 지방교부세) 증가율을 시계열적으로 비교하여 편차의 크기로 분석하였으며, 분석결과 가용재원의 증가율보다 지방비부담의 증가율이 훨씬 커 가용재원을 잠식하고 있음을 밝혔다. 분석단위는 시·군을 대상으로 하였으며, 종속변수는 사회복지비비중, 사회복지비증가율, 1인당 사회복지비의 3개로 하고, 독립변수는 사회복지 수요 요인 4개(총인구, 14세 이하 인구, 65세 이상인구, 수급권자)와 재원공급요인 4개(재정자립도, 1인당지방세, 1인당 분권교부세, 1인당사회복지보조금)를 사용하였다. 분석결과 시군의 사회복지지출은 해당지역의 사회복지 수요에 대해 중앙정부의 재원지원 정도에 따라 결정됨을 파악하였다. 즉 시·군의 사회복지비의 규모나 비중은 중앙의 재정지원에 의해 결정된다는 것이다.

이채정(2011)은 개별 지방자치단체를 대상으로 사회복지분야 국고보조사업에 대응하는 지방비 규모를 결정하는 영향요인을 분석하였다. 자료는 2010년 결산액을 사용하였으며, 분석대상 사업

은 생계급여, 기초노령연금, 장애인연금, 영유아보육료지원사업의 4개 사업으로 하였다. 기초자치단체를 특별시 자치구, 광역시 자치구, 시, 군으로 범주화하였다. 개별 지방자치단체가 부담하는 4개 국고보조사업의 대응 지방비를 종속변수로 하고, 재정자주도, 재정자립도, 사회복지비비율, 사회복지대상자비율, 생계급여수급자비율, 기초노령연금수급자비율, 장애인연금수급자비율, 영유아보육료 수급자비율을 독립변수로 다중회귀분석을 하여 주요 영향요인을 분석하였다. 분석결과 기초자치단체 유형별로 사회복지분야 국고보조사업 대응 지방비에 미치는 영향요인이 다르게 나타나고 있으므로 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. 이 4개 계층의 사회복지수요 대상을 중심으로 사회복지수요 증가율(a)을 전망하였다.<sup>2)</sup> 세입전망은 지방세(b), 세외수입, 조정교부금에 대하여 과거 2008-2011년간 4년의 전체 자치구 평균 증가율을 활용하여 2012-2022년까지 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.

이재원(2015)은 2016년-2023년까지 사회복지 국고보조사업의 지방비부담액과 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 분석하였다.

이상을 통해 살펴보면, 선행연구에서 진행한 사회복지지출의 지방재정영향 분석은 사회복지수요, 혹은 사회복지 국고보조금의 추정과 지방의 국고보조금을 제외한 세입의 추정으로 양자를 비교하여 지방재정의 영향을 분석하고 있는 특징이 있다. 다만 지방재정 전체를 대상으로 하거나 재정 부담이 심한 자치구만을 대상으로 분석하였으며, 기초자치단체인 시, 군, 자치구의 유형별로 분석한 연구는 없는 실정이다. 세입추계 및 사회복지비의 추계 방법은 각 연구자에 따라 다른 방식을 취하고 있다.

2) 2012~2022년까지의 65세이상 인구, 5세 미만 영유아 인구, 국민기초생활수급권자 인구, 등록장애인인구의 추정방법은 하능식(2013:47-61) 참조

### Ⅲ. 추계 방법론과 예상 시나리오

#### 1. 추계 방법론

본 연구는 향후 우리나라 지방재정의 지속가능성을 살펴보기 위하여 지방의 사회복지지출이 어느 정도 증가할 것이며, 세입으로 이를 어느 정도 해결할 수 있을 지를 기초자치단체 유형별(시, 군, 구)로 나누어 살펴보는 것이 그 목적이다. 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>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.

본 연구는 통계청에서 추계한 “장래인구추계 시도편: 2013-2040”을 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.

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(통계청, 2014). 본 연구에서는 성·연령별 총인구 및 출생, 사망, 국제이동의 장래수준 모두 통계청의 “장래인구추계: 2010-2060”의 인구성장 중위가정을 그대로 사용하기로 한다.

현재 통계청에서 발표하는 인구전망통계는 광역자치단체 수준까지만 제공되고 있고 이에 따라 선행연구들 역시 국가 전체 혹은 광역자치단체 분석에만 치중되어 있다. 지방자치 활성화에 따른 자치단체 특성별 전략을 수립하기 위해서는 개별 기초 자치단체 수준의 분석이 필요하나 자료가 미흡한 실정이다. 본 연구의 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 사회 변화나 최근의 추세를 반영하는데 한계가 있으며, 오히려 분석결과가 왜곡될 가능성도 높다. 1970년대 우리나라는 인구과밀을 걱정하며 산아제한 등 적극적인 인구축소정책을 펼쳤으나, 2000년대 이후 우리나라는 오히려 인구축소를 걱정하며 인구증가를 위한 출산장려정책을 펼치고 있다. 따라서 1970년대부터의 인구 데이터는 분석결과를 왜곡할 가능성이 크다. 이에 대한 대안으로 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 2015년 현재까지 비교적 최근의 추세를 보여줄 수 있으며, 월 단위로 산출되므로 충분한 데이터 수를 확보할 수 있다는 장점이 있다.

기본 회귀식을 통해 파악하고자 하는 것은 각 시군구별 비중의 차이이다. 총인구수는 국가 공인 통계와 일치시킬 것이므로, 이미 국가 공인 통계에 다 반영되어있는 성·연령별 총인구 및 출생, 사망, 국제이동의 장래수준을 2중으로 반영할 필요는 없으며, 회귀식을 통하여 시군구별 비중의 변화만 파악하도록 한다. 자체 추계로 파악된 시군구별 비중을 그대로 장래인구추계 시도편에 적용한다면, 이를 통해 시군구별 추계 데이터를 산출할 수 있을 것이다.

다음으로 상기한 3가지 복지관련 수요자 추계를 활용하여 연구의 대상이 되는 2016년부터 2025년까지 10년간의 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. <표 1>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, 향후 10년 간은 지금 수준에서 추가적인 복지정책을 시행하기가 어려울 것으로 예상되므로 이 가정을 사용하기로 한다. 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. 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. North(1991)가 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 생각된다.

수요측면의 사회복지비 증가규모 추정을 마친 후에는 공급측면에 해당하는 지방세입의 추정을 시도한다. 지방자치단체의 재정이 현행 세입 세출 구조 하에서 사회복지 수요를 감당해낼 수 있을지를 판단하기 위해서는 세입부족분 추정이 필요하기 때문이다. 행정자치부에서 매년 집계하는 지방자치단체 예산 순계를 활용하여 2016년부터 2025년까지 10년 간의 세입 추계를 시도하기로 한다. 2008년에 지방세제와 관련한 예산회계제도에 큰 구조 변화가 있었으므로 보다 정확한 추계를 위해 2008년 이후의 데이터를 주로 활용하여 추정하기로 한다.

이제 이 추정된 세입데이터 중에서 자치단체가 사회복지 분야에 어느 정도를 사용하게 될 것인지를 추정해야 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. 다음 <표 2>는 각 자치단체 유형별 사회복지 예산의 지출비중을 보여준다.

〈표 2〉 지방세출에서 사회복지예산이 차지하는 비중

(단위: 조 원, %)

유형 구분	시			군			자치구		
	세출 총계	사회 복지	비중	세출 총계	사회 복지	비중	세출 총계	사회 복지	비중
2008	39.6	6.9	18%	22.1	2.9	13%	14.8	5.4	36%
2009	49.3	9.3	19%	27.8	3.7	14%	18.8	7.3	39%
2010	44.9	9.6	21%	24.4	3.7	15%	17.8	7.5	42%
2011	45.2	10.0	22%	24.8	3.7	15%	17.7	7.9	45%
2012	49.4	11.3	23%	26.1	3.8	15%	19.4	8.9	46%
2013	53.3	13.2	25%	27.2	4.1	15%	21.5	10.5	49%

출처: 행정자치부 자치단체 예산개요 각연도 정리

예상대로 전체적으로 소폭 증가추세이긴 하지만, 세출에서 차지하는 비중은 연도별로 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 위 데이터를 보면, 자치구 유형의 사회복지 세출 비중이 거의 절반에 육박하며, 시는 25% 수준이고, 군은 15% 수준에서 크게 변하지 않고 있음을 파악할 수 있다. 이 추세를 그대로 활용하여, 시는 25%, 군은 15%, 자치구는 50%의 예산을 사회복지에 할당하는 것으로 가정한다. 이 비율과 세입추계액을 이용하면, 2015년에서 2025년까지 기초자치단체 유형별 사회복지 재정공급여력을 추정할 수 있을 것이다.

마지막으로 기초자치단체 유형별 사회복지재정수요와 사회복지재정공급여력의 차이를 살펴보면, 지방재정의 지속가능성을 판단할 수 있을 것이다.

## 2. 예상 시나리오의 검토

본 연구는 수요와 공급의 2가지 측면에서 접근하고 있으므로 다음 <표 3>과 같이 각 상황에 따라 총 4가지 시나리오를 작성할 수 있다.



〈표 3〉 시뮬레이션 시나리오

			수요측면	
			현실적	보수적
			경제성장률 3% 적용	물가상승률 1% 적용
공급측면	낙관적	개별적 평균증가율 사용	시나리오 2	시나리오 1 (이상적 상황)
	보수적	일률적 물가상승률사용	시나리오 3 (미래대비 상황)	시나리오 4

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 물가상승률 1.01%를 적용하여 향후 10년 간 수요를 추정할 수 있다. 그러나 이는 현실화 가능성이 낮다.

보다 현실적으로 판단한다면, 경제의 성장에 따라 복지 수요도 더불어 증가하게 될 가능성이 높다. 가정 1에 따라 추가적인 복지정책이 시행되지 않는다고 하더라도 전체적인 생활수준이 향상됨에 따라 국가최소수준(National Minimum)의 기준이 높아지게 될 것이기 때문이다. 따라서 전체적인 생활수준의 향상을 측정하기 위한 대리지표로 경제성장률을 사용하기로 한다. 〈표 4〉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〉 국내총생산 및 경제성장률(GDP)

(단위: 조 원, 전년동기비 %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
국내총생산 (명목GDP)	1,104	1,152	1,265	1,333	1,377	1,429	1,485
경제성장률 (실질GDP성장률)	2.8	0.7	6.5	3.7	2.3	2.9	3.3

출처: 한국은행 국민소득 통계

이에 따라 2014년도에 크게 변경된 복지정책이 현 수준 그대로 10년간 지속된다는 가정(가정1)은 그대로 둔 상태로, 수요측면의 보다 현실적인 추정을 시도한다. 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 것으로 이를 추계한다.

공급 여력 추정 측면에서는 지방세입을 각 항목별로 나열하고, 이들 각각의 평균 증가율을 구하여 그대로 연장하는 방법을 활용할 수 있다. 이는 공급 측면의 낙관적 추계라고 볼 수 있다. 보다

현실적으로 공급 여력을 살펴본다면, 경제 사정에 따라 지방세입은 얼마든지 가감이 발생할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 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 보이듯이 지방세입이 급감할 여지도 있고, 국가 세수의 감소로 인해 지방세수의 가장 큰 비중을 차지하는 이전재원이 줄어들 것도 예상되고 있다. 비관적 추정은 그 경우의 수가 너무나 다양하고 발생확률도 상대적으로 낮으므로 보수적인 추정을 시도한다. 기본적인 물가 상승에 따라 명목 지방세입은 늘어나는 것이 현실적이므로 평균 증가율이 아니라 딱 물가상승분만큼 세수가 증대할 것이라는 가정에 따라 공급 여력을 추정하는 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 현실화 가능성은 낮으나, 정책결정자의 입장에서는 가장 이상적인 상황이다. 시나리오 2는 현실적 수요 추정에 낙관적 공급 추정이 매칭되는 경우이다. 시나리오 3은 현실적 수요 추정에 보수적 공급 추정이 매칭되는 경우로 정책결정자의 입장에서는 가장 곤란한 상황이 될 것이다. 동시에 미래 대비를 위해 꼭 필요한 시나리오이기도 하다. 시나리오 4는 보수적 수요 추정과 보수적 공급 추정이 매칭되는 경우이다. 시나리오 1과 시나리오 3을 양 극단으로 사이에 시나리오 2와 4가 위치하게 될 것 이므로 4장에서는 시나리오 3을 추정하고, 이 결과를 이용하여 미래 대비를 위한 정책적 시사점을 도출해 보도록 하겠다.

## IV. 사회복지 재정수요 및 세입 전망

본 장에서는 III장에서 제시한 방법론에 의거하여 사회복지 재정수요 및 세입을 전망하고 이를 비교하여 지방재정의 지속가능성을 판단해 보고자 한다.

### 1. 사회복지 재정수요 추계

지방의 사회복지 재정수요를 추정하기 위해, III장에서 제시한 방법론대로 추정한 노인인구, 영유아인구, 국민기초생활수급권자 전망은 다음 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 시군구별 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
2020	8,132,783	3,469,231	1,116,735	3,546,817
2025	10,402,431	4,494,429	1,292,773	4,615,229
연도	총 영유아인구수	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	2,296,916	1,113,970	175,367	1,007,579
2020	2,259,138	1,127,798	152,954	978,386
2025	2,234,269	1,146,757	132,213	955,298
연도	총 기초생활수급권자수	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	1,265,426	512,498	170,833	582,096
2020	1,285,887	520,784	173,595	591,508
2025	1,299,309	526,220	175,407	597,682

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.

2015년도 노인 인구수는 6,653,943명이며, 지원된 지방 예산은 약 13.4조이므로 노인 1인당 지방 사회복지 예산은 약 2백만 원으로 추산된다. 영유아 인구 수는 2,296,916명이며, 지원된 지방 예산은 약 11.6조이므로 영유아 1인당 지방 사회복지 예산은 약 5백만 원으로 추산된다. 국민기초생활수급권자 수는 1,265,426명이며, 지원된 지방 예산은 약 10.5조이므로 국민기초생활수급권자 1인당 지방 사회복지 예산은 약 8백만 원으로 추산된다. 시나리오 3에 의거하여 경제성장률 3.17%를 활용하는 경우, 현실적 수요는 다음 〈표 6〉과 같이 추계된다.

〈표 6〉 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
2020	55,815.84	24,674.55	6,479.76	24,661.53
2025	73,000.32	32,594.96	8,026.17	32,379.18

## 2. 사회복지 재정 공급여력 추계

지방의 사회복지 재정공급을 추정하기 위해, 3장에서 제시한 방법론 대로 추정한 보수적 세입 추계 전망은 다음 〈표 8〉의 왼쪽 셀과 같다. 지방세입이 2014년의 수준에서 단지 물가 상승률에 따라 증가하는 정도만을 보수적으로 추정한 것이다. 이 세입 총액 중에서 자치단체 유형별로 사회

복지에 사용할 수 있는 여력이 어느 정도인지를 산출해야 앞서 산출한 <표 7>의 사회복지 수요와 연계하여 과부족을 판단할 수 있다. 세입 총액 중에서 지방자치단체가 사회복지에 사용할 수 있는 여력은 3장에서 제시된 바와 같이 시 25%, 군 15%, 자치구 50%가 될 것이다. 다음 <표 7>의 오른쪽 셀은 기초자치단체 유형별 사회복지재정 공급여력을 보여준다.

〈표 7〉 지방 세입추계와 공급여력(보수적 공급)

(단위: 십억 원)

연도	지방세입추계			사회복지재정 공급여력추계		
	시	군	구	시	군	구
2015	71,828	36,367	26,900	17,957	5,455	13,450
2020	75,493	38,232	28,282	18,873	5,734	14,141
2025	79,348	40,193	29,735	19,837	6,029	14,867

<표 6>과 <표 7>을 이용하여, 지방자치단체의 사회복지재정 과부족액을 계산하면 다음 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 현실적 수요와 보수적 공급 시나리오의 과부족 현황

(단위: 십억 원)

연도	시 추계	군 추계	자치구 추계
2015	-1,273	15	-5,944
2020	-5,801	-744	-10,520
2025	-12,758	-1,997	-17,511

사회복지재정과 관련하여 다른 기초자치단체 유형에 비해 상당히 여유가 있는 군 유형마저도 2016년 이후에는 공급여력이 부족한 것으로 나타나고 있다. 특히 자치구 유형에서의 공급여력 부족은 2025년에 17.5조에 달할 것으로 전망되어 10년 후에 보수적 세입 증가만으로는 지방 사회복지수요의 50%도 채 감당 못하는 것으로 나타나고 있다.

### 3. 정책대안의 검토

현실적 수요와 보수적 공급이 만나 10년 후 현실화될 가능성이 높은 <표 9>와 같은 상황을 고려할 때, 지방자치단체의 지속가능성은 없다고 봐도 과언이 아니다. 본 연구의 틀로서 가능한 정책 대안은 크게 두 가지이다. 수요 측면의 대응인 지방자치단체 사회복지 부담의 축소와 공급 측면의 대응인 지방자치단체의 사회복지 공급여력의 확대이다.

#### 1) 사회복지와 관련한 중앙-지방간 기능의 재배분

“사회복지 수요” 그 자체의 축소는 전혀 가능성이 없다. <표 1>에서 살펴본 바와 같이, 우리나라

의 복지 지출 비중은 OECD 최저이다. 삶의 질을 강조하는 추세나 사회복지 지출의 4가지 특성 중에서 하방경직성과 지속적인 확대를 감안하면, 앞으로 더 늘어나면 모를까 줄어든지는 않을 것이다. 다만, 지방자치단체가 담당하는 사회복지 부담의 재조정은 가능한 대안이다.

바로 중앙과 지방의 사회복지 업무관계 재설정을 통해서 중앙정부가 담당해야 하는 사회복지 부담과 지방정부가 담당해야 하는 사회복지 부담을 재구분하는 것이다. 앞서 살펴본 사회복지 지출의 4가지 특성 중에서 네 번째, 중앙과 지방 관계에서 사회복지지출은 중앙정부의 책임이 더 크다는 점을 고려해야 한다. 지방자치단체에 사회복지지출을 맡겨 둘 경우, 재정력에 따라 사회복지 지출의 차이가 크게 발생하게 될 것이므로 복지수혜자의 이동이 늘어나게 되며 이로 인한 다양한 부작용이 발생하게 될 것이다.

국민으로서 누려야 할 최소한의 권리(National Minimum)의 관점에서도 사회복지지출은 중앙정부가 추가 되어 수행하는 것이 바람직하다. 다만, 수혜자인 주민에 대한 접근성 및 대응성 차원에서 전달자로서의 역할을 지방자치단체에 맡기는 것은 바람직한 것으로 보인다. 그러나 중앙정부 시책의 부담을 모두 지방자치단체에 전가하는 것은 바람직하지 않다. 우리나라에서 “지방자치단체가 담당하는 사회복지 수요”는 “중앙정부가 담당하는 사회복지 수요”에 비해 더 크게 증가하였다. 중앙정부의 경우 사회복지지출은 2008년 60.2조원에서 2015년 105.3조원으로 1.75배, 연평균 8.4%씩 증가하였다. 이는 중앙 총지출의 연평균 증가인 4.7%의 2배에 근접하고 있다. 반면 지방은 2008년 사회복지지출이 22.4조원에서 2015년 44.1조원으로 2.0배, 연평균 증가율은 10.4% 증가하였다. 이는 지방 총지출의 연평균 증가인 5.1%의 2배를 초과하는 수치이다(서정섭, 이희재, 2015:30). 그만큼 지방자치단체가 담당하는 사회복지 재정 부담이 급속히 증가한 것이다. 중앙-지방 정부 간 관계에서 기능의 재배분과 역할 구분이 필요하다. 이 중에서 사회복지 재원 조달, 기획 기능은 당연히 중앙정부의 몫이 되어야 할 것이다. 지방자치단체는 전달 기능을 중심으로 하되, 현재의 재원부담 비율은 재조정될 필요가 있다.

## 2) 지방자치단체 사회복지 공급여력의 확대 방안

수요 측면의 대안은 ‘사회복지와 관련한 중앙-지방간 기능의 재배분’이므로, 이미 장기간 누적 되어 제도로서 고착화된 현실에서는 단기간에 실행되기 어렵다. 따라서 현실을 감안하여, 지방재정의 지속가능성을 위해서는 최소한 지방자치단체 사회복지 공급여력이 확대되어야 할 것이다.

우선, 지방자주재원의 확충을 고려할 수 있다. 그 방법으로 지방소비세율의 인상이 가장 실현가능성이 높다고 판단된다. 지방소비세율의 인상은 광역자치단체로부터 기초자치단체로 가는 조정교부금의 규모가 확대되도록 유도할 것이다. 현재 지방소비세율은 부가가치세의 11%이다. 미래 대비 시나리오(시나리오 3)에서 살펴본 기초자치단체들의 사회복지재원 부족 문제를 해결하기 위해서는 지방소비세율을 20%까지는 올릴 필요가 있다. 만약, 지방소비세율을 부가가치세의 11%에서 20%까지 인상한다면 2015년 기준으로 4.5조원의 지방소비세가 증가<sup>3)</sup> 되어 그만큼의 잠정적 적

3) 2015년 기준으로 지방소비세를 1% 인상할 때, 지방재원 순증효과는 약 4,754억 원이며, 2% 인상 시 9,057

자가 해결될 수 있다. 본문에 제시된 시나리오의 2015년 기준 7.2조 예상적자액의 64.3%를 해결할 수 있는 금액이다. 지방자주재원의 확충을 위해 새로운 세원을 확보하는 대안도 고려할 수 있다. 대표적인 것이 지방복지세이다. 지방복지세는 소득, 소비, 재산 가운데 하나에 집중하여 세수를 확보하는 방식보다는 여러 세원에 대해 과세하고, 그 세수의 사용용도는 복지 분야로 한정하는 목적적 체계로 도입하는 것이 적절하다고 한다. 지방소득세와 재산세 부과액에 대한 부가세 방식, 재산세 감면액에 대한 지방복지세 직접 과세, 담배소비세에 대한 지방복지세 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).

다음으로 지방재정조정제도를 통한 재원확충을 고려할 수 있다. 이는 다시 지방교부세, 국고보조율, 조정교부금의 확대 방안으로 나누어진다. 사회복지재정수요의 재원부족을 보전하기 위해서는 지방교부세의 법정비율 인상이 필요하다. 내국세의 1%는 2015년 기준으로 약 1.8조 원이다.<sup>4)</sup> 시뮬레이션 결과, 본문에 제시된 시나리오에서 시 유형의 과부족 분은 1.3조원에서 12.8조원까지 늘어날 것이며, 자치구는 5.9조원에서 17.8조원까지 늘어날 것으로 전망되고 있다. 이 추세를 고려하여, 앞서 제기한 지방소비세율 인상과 연계하여 과부족이 없도록 단계적으로 지방교부세의 법정비율을 인상하는 지혜가 필요하다. 지방정부의 사회복지재원 부족은 주로 국고보조사업의 매칭 부담으로 인해 발생하고 있으므로 사회복지 국고보조율의 인상도 필요하다. 국민기초생활보장금의 국고보조율은 80%, 영유아 보육료는 서울 35%, 지방 65%이고, 기초연금은 국고보조율이 75%이다. 장애인복지제도는 65%, 기초연금을 제외한 나머지 노인복지제도의 보조율은 50%이다. 중앙 정부에서 부담해야 할 성질의 서비스는 전액 국고부담하거나 국고보조율을 현행보다 인상할 필요가 있다. 시나리오 3에 따르면, 자치구의 재원부족이 가장 심각하다. 이를 고려할 때, 특별시와 광역시로부터의 조정교부금이 확대될 필요가 있다. 물론 자치구에 대한 조정교부금의 확대는 특별시와 광역시 본청의 재원 잠식을 가져오므로 이를 보완하기 위한 정책이 뒤따라야 할 것이다.

마지막으로 지방의 사회복지 공급여력의 확대를 위해 지방자치단체의 자체세입증대노력과 불요불급한 예산지출의 절감분을 사회복지 재원에 충당하는 것도 중요하다. 지방자치단체의 재원확충을 위한 자구노력은 지방세 징수, 세원수입 징수 및 발굴, 요금현실화 등의 징세노력을 통해 파악할 수 있다. 조금 무리한 가정이기도 하지만, 지방세징수율, 경상세외수입증가율, 요금현실화율 등이 자치단체 유형별 평균에 미치지 못하는 단체가 이를 평균까지 징수할 경우, 상당한 세수증대 효과<sup>5)</sup>가 있을 것으로 보인다(한국지방행정연구원, 2015). 주민세 균등화와 지역자원시설세의 특정자산에 대하여 최고세율까지 징수하는 방안도 있다. 지방자치단체의 세출을 절감하여 이를 사회복지 재원으로 전환하는 방안도 고려되어야 한다. 이를 위해서 불요불급한 경상경비의 절

역 원이다. 지방소비세율을 1% 인상하게 되면 지방소비세는 5,886억 원 확대되게 되지만, 지방교부세의母재원인 내국세가 감소하게 되므로 이에 따라 지방교부세가 감소(1,132억원)되게 된다. 따라서 지방재원의 순증은 4,754억 원 뿐이다. 이를 확장하여 계산해보면, 9%를 증가시킬 때 얻는 효과는 4.5조가 된다(기획재정부, 2015년 예산개요 참고자료, p.17에 근거).

4) 2015년 당초 내국세 예산액은 184,490,700 백만 원이다.

감, 재정사업 평가를 통한 사업의 구조조정이 뒤따라야 할 것이다. 지방자치단체의 조례를 통한 지방세 감면을 축소 규정을 잘 활용하는 것도 유력한 대안이다. 지방세특례제한법에서 정하고 있는 지방세 감면은 일몰제가 원칙이며, 일몰기간을 연장시키는 경우 조례로 감면율을 최고 50%까지 축소할 수 있도록 하고 있다. 2011년 ~ 2013년 사이 종료(일몰 적용)되지 않고 계속 연장되어 온 지방세특례제한법상의 감면조항에 관련된 감면 규모는 2조 5,750억 원이다. 무리한 가정이기 는 하지만, 50%를 모두 적용할 경우 1조 2845억 원의 재원을 추가 확보할 수 있다.

〈표 9〉 사회복지 공급여력의 확대방안 요약

주체	구분	선택가능 대안
중앙정부	지방자주재원의 확충	지방소비세율의 인상
		지방복지세의 신설
중앙+광역	지방재정조정제도를 통한 재원 확충	지방교부세의 법정비율 인상
		사회복지 국고보조율의 인상
지방정부	지방자치단체의 자구노력	자치구 조정교부금의 확대
		자체세입증대노력
		세출절감을 통한 사회복지 재원 전환
		조례를 통한 지방세 감면을 축소 규정 활용

이에 더하여 사회복지 정책의 확대나 새로운 제도의 신설시 반드시 지방에 미치는 재정영향을 평가하여 재원조치를 선행할 필요가 있다. 지방재정의 지속가능성 차원에서 현실적으로 “지방자치단체의 사회복지재정수요”가 늘어날 수밖에 없다고 판단된다면, “지방자치단체의 사회복지공급여력”도 같이 확보해 주어야 한다는 것이다.

## V. 결론: 지방재정의 지속가능성을 위한 방안 모색

현재 한국의 지방자치단체들은 사회복지비의 증가로 인해 재정상의 어려움을 겪고 있다. 지방재정의 지속가능성을 위해서는 향후 지방자치단체의 사회복지비 부담 증가로 인한 영향을 사전에

5) 2013년 기준으로 유형별 평균만큼 추가세입확보가 가능한 금액을 추정해보면 다음 표와 같다.

(단위: %, 개, 억원)

구분	유형별 평균					평균초과 단체	평균미달 단체	추가징수 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 재정현황능력 도출 및 평가, 2015, p.236

진단하여 대응 방안을 마련해야 한다. 지방자치단체의 사회복지 수요는 인구 구조 및 특성에 따라 다를 것이며 지방자치단체별로 사회복지 수요 측면과 공급 측면(세입)을 전망하여 대응할 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 복지디폴트를 선언한 기초자치단체 유형별로 사회복지 수요 및 세입을 전망하여 향후 지방재정의 지속가능성을 분석해 보았다. 분석 결과, 자치단체의 현실적 수요와 보수적 공급 시나리오에서는 지방자치단체 재정의 지속가능성이 없는 것으로 분석되었다.

이에 대한 정책대안으로서 사회복지와 관련한 중앙-지방간 기능의 재배분을 통해 지방자치단체가 담당해야 하는 사회복지 부담을 조정해야 하며, 지방자치단체의 사회복지 공급여력이 확대되어야 함을 주장하였다. 지방자치단체의 사회복지 공급여력을 확대하기 위한 방안으로는 지방소비세율의 인상, 지방복지세의 신설과 같은 지방자주재원의 확보가 필요하며, 지방교부세 법정율의 인상과 사회복지 국고보조율의 인상과 같은 지방재정조정제도를 통한 재원확충방안이 필요하다. 이들 대안의 선택과 활용은 지방재정의 지속가능성을 위한 중앙 정부의 정책방향이라고 볼 수 있다. 지방자치단체의 사회복지 공급여력을 확대하기 위해서 지방자치단체의 추가세입확보를 위한 자구노력도 필요하다. 자체세입을 증대하기 위한 노력, 세출절감을 통한 사회복지 재원 전환, 조례를 통한 지방세 감면율 축소 규정 적극 활용이 선택 가능한 대안이 된다. 이들 대안의 선택과 활용은 지방재정의 지속가능성을 위한 지방 정부의 정책방향이 될 것이다.

시물레이션을 통해 살펴본 바와 같이, 2014년도에 개편된 사회복지 제도의 영향만을 보더라도 향후 10년간 지방재정의 지속가능성은 밝지 않다. <표 9>에 정리한 바와 같이 선택이 가능한 대안들은 이미 대부분 나와 있으며, 실현 가능성도 나쁘지 않다. 체계적인 준비를 통해 적자 누적의 상황을 극복하고 건전한 지방재정이 운영될 수 있도록 중앙 정부와 지방 정부의 정책 협력이 절실히 필요한 시점이다.

## 참고문헌

- 고경환. (2011). “지방자치단체 복지재정현황과 정책과제”, 「보건·복지 Issue & Focus」, 제75호 (2011.7), 한국보건사회연구원.
- 곽채기. (2009). “기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석”, 「한국거버넌스학회보」, 제16권 제3호.
- 구인회·양난주·이원진. (2009). “사회복지 지방분권 개선방안 연구”, 「사회복지연구」, 제 40권 제3호.
- 국회예산정책처. (2009). 「사회복지분야의 분권화에 따른 지방재정 영향분석」, 경제현안분석 제46호.
- 국회예산정책처. (2010). 「복지재정의 운영실태와 정책과제」, 예산현안분석 제35호.
- 국회예산정책처. (2014). 「한눈에 보는 대한민국 재정 2014」.
- 김미혜·박은주·김민경. (2009). “재정분권 이후 기초지방자치단체의 사회복지예산 변화에 대한 결정요인 연구”, 「사회복지정책」, 제36권 제4호.
- 김현아. (2013). “중앙·지방간 복지재정 부담에 관한 연구” 「재정포럼」, 제 203호.



- 대한민국. (2014). 「제1차 사회보장기본계획(2014-2018)」.
- 박고운·박병현. (2007). “지방자치단체의 사회복지재정에 영향을 미치는 요인”, 「사회복지정책」, 제31권.
- 박인화. (2008). “지방자치단체 기초노령연금 지출과 문제점 분석”, 「재정지출동향분석」, 제3호, 국회예산정책처.
- 보건복지부. (2010). 「2011년도 보건복지부 업무계획」.
- 서정섭. (2011). “지방자치단체 사회복지지출의 영향분석과 구조개선 방안”, 「지방자치선진화를 위한 지방재정 건전성 강화방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2011-04(제 454권).
- 서정섭, 이희재. (2015). 「지방자치단체 사회복지지출의 전망과 정책방안」, 한국지방행정연구원, 연구보고서 2015.
- 서상범·홍석자. (2010). “한국지방자치단체의 사회복지예산 결정요인에 관한 연구: 참여정부의 분권교부세를 중심으로”, 「사회복지정책」, 제37권 제2호.
- 원종욱·최요한. (2014). 「주요 OECD 국가의 사회지출과 사회적 성과」, 한국보건사회연구원.
- 이상용·이창균·이효·서정섭. (2010). “고령화의 변화 전망과 지방재정정책”, 「2020 지방재정 그랜드 디자인」, 한국지방행정연구원.
- 이재원. (2011). “사회복지분야 지방재정여건과 정부 간 복지보조금제도 개편과제”, 「사회복지분야 국가와 지방의 자원분담체계 개선」, 2011년 지방재정세미나 자료집, 한국지방재정공제회·한국지방재정학회.
- 이재원. (2015). 「지방재정수요 변화와 사무구분체계 변경에 따른 지방재정운용체계 연구」, 경희대학교 산학협력단.
- 이채정. (2011). “사회복지분야 국고보조사업의 문제점 및 개선과제”, 국회예산정책처, 「사업평가 현안분석」 제 32호.
- 이현우. (2009). 「분권교부세 기한연장에 따른 복지재정 변화에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 임성일. (2008). “지방자치단체 사회복지재정의 현황과 과제”, 2008년 사회복지학회 기초발표 자료.
- 최성은(a). (2010). 「사회복지 재정지출과 지방재정부담에 관한 연구」, 한국보건사회연구원.
- 최성은(b). (2010). “사회예산의 효율적 운용과 정책과제”, 한국보건사회연구원, 「보건·복지 Issue & Focus」, 제29호(2010-12).
- 통계청. (2014). 「장래인구추계 시도편: 2013-2040」.
- 하능식. (2013). 「사회복지비 부담증대에 따른 자치구 재정책확충방안」, 한국지방세연구원.
- 한국보건사회연구원. (2006). 「지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할 분담방안」.
- 한국보건사회연구원. (2013). 「향후 5년간 사회보장분야의 기본방향 및 핵심과제 발굴」.
- 한국지방행정연구원. (2014). 「지방재정위기관리제도 개선방안: 긴급재정관리제도 도입방향에 대하여」.
- 한국지방행정연구원. (2015). 「지방자치단체 재정한계능력 도출 및 평가」.
- 행정자치부. (2014). 「2015년도 지방자치단체 예산편성운영기준」.
- 행정자치부. (2015). 「지방자치단체 통합재정 개요(상)」.
- 국가재정법, 지방재정법, 지방재정법시행령.

- Adema, W., P. Fron and M. Ladaique, (2011). "Is the European Welfare State Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012, OECD Working Paper, No.124.
- Adema, W. and Maxme Ladaiqui, (2009) "How Expensive is the Welfare State?, Working Paper, No. 92, OECD 2009.
- IMF Government Finance Statistics, March 2010; CESifo calculations.
- North, D. C. (1991). "Institutions" *Journal of Economic Perspectives* 5(1): 97-112.
- OECD, Social Expenditure Database.
- Peterson, P. E. (1981). *City Limits*. Boston: Little & Brown.
- Tiebout, C. (1956). "A Pure Theory of Local Expenditures", *Journal of Political Economy* 64 (5): 416-424.

이희재(李熙宰): 미국 플로리다 주립대(Florida State University)에서 2012년 Policy Decision-making for Transportation Infrastructure: The Cases of High Speed Rails in the U.S. 논문으로 행정학 박사학위를 취득하였다. 현재 창원대학교 행정학과 조교수로 재직 중이다. 한국지방행정연구원에서 지방재정분석진단 및 재정위기관리제도, 투자사업 타당성조사 업무 등을 수행하였다. 관심분야는 정책학, 지방재정 등이다. '미국 지방자치단체의 재정위기관리 절차에 관한 연구: 디트로이트 시 파산 사례를 중심으로(2014)', '지방투자사업의 유형별 투자심사 도입에 관한 연구: 공공 청사의 적정규모 산정을 중심으로(2015)', '정부 3.0에 부응하는 지방재정공시제도의 개선방안: 주민중심재정보고서의 도입을 중심으로(2015)' 등의 논문을 저술하였고, 지방자치의 쟁점, 지방 3.0의 이해와 적용 등을 공저하였다(hjcwu2016@gmail.com).

서정섭(徐廷燮): 단국대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국 도시의 재정격차 분석에 관한 연구)를 취득하였다. 한국지방행정연구원에서 지방재정분야를 연구하고 있으며, 현재 선임연구위원으로 재직 중이다. 그동안 지방재정분석진단 및 재정위기관리제도, 지방재정조정제도, 지방예산제도, 지방의 사회복지재정 등에 관한 연구를 수행하였다. 관심분야는 자치단체 재정관리, 사회복지재정, 지방교부세, 국고보조금 등이다. 저서로는 '자립적 지역발전론(2012)', '새로운 지방예산제도(2013)', '한국지방재정론(2016) 등을 공저하였다(sjs@Kriila.re.kr).

## Abstract

### Forecasting Local Social Welfare Expenditure and Suggestions: Focusing on Sustainability of Local Finance

Lee, Heejae  
Seo, JeoungSeoup

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. Based on the situation, this study tries to measure the sustainability of future local finance and tries to find various ways to be sustainable for local governments. This study forecasts local demand of social welfare and local supply(local revenue) for measuring the sustainability of local finance. The result was in the negative. Therefore, this study suggests some solutions for increasing local supply; the direction of fiscal transfer for central government and the direction of financial management for local governments.

Key Words: Social Welfare Expenditure, Fiscal Impact Forecasting, Suggestion for Lack of Local Tax Revenue, Fiscal Transfer, Sustainability of Local Finance