

2015-OR-07

Working Paper

지속가능한 복지를 위한 서울시 정책방향

정병순 김경혜

**지속가능한 복지를 위한
서울시 정책방향**

연구책임

정병순 전략연구센터 선임연구위원
김경혜 도시사회연구실 선임연구위원

연구진

민효상 전략연구센터 초빙부연구위원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	4
02 보편주의 복지국가의 실현가능성과 그 조건	6
1_복지국가의 의의와 주요 유형	6
2_한국사회 복지정책의 주요 여건 및 현황	14
3_논의 요약 및 정책적 시사점: 보편주의 복지국가 실현조건	31
03 복지재정 여건 및 중장기 전망	38
1_한국의 복지재정 주요 여건	38
2_국가-서울시 중장기 재정전망	61
04 복지재정을 둘러싼 정책과제	78
1_국고보조사업 제도의 불합리성 개선	78
2_증대되는 재정압박에 대응하는 복지재정 확충	82
3_비효율적 복지지출의 체계적 개선	90
05 서울시 복지재정 건전화 방안	98
1_복지재정 확충의 기본방향	98
2_복지재정 확충을 위한 증세 전략	99
3_국고보조사업 제도의 합리적 개선	120

4_지방재정 확충을 위한 추가적 방안	132
5_복지지출 효율화를 위한 전략적 대응	137
참고문헌	147



표

[표 2-1] 복지국가의 세 가지 목적	7
[표 2-2] 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지체제 특성	8
[표 2-3] 복지국가 유형에 따른 특성 비교	9
[표 2-4] 한국 복지국가의 현 단계 진단	11
[표 2-5] 한국의 복지발전사	12
[표 2-6] 한국의 소득불평등수준 요약	16
[표 2-7] 임금근로자의 국민연금, 고용보험 가입률	18
[표 2-8] 중장기 재정전망(2014~2060)	19
[표 2-9] 의무지출의 분야별 장기 기준선 전망	19
[표 2-10] OECD 국가의 조세부담률과 국민부담률(2012)	21
[표 2-11] 주요국의 소득세수 비중(2011)	22
[표 2-12] 국가별 법인세 실효세율 비교(2012)	23
[표 2-13] 흑자법인의 공제감면세액 금액 및 비중	23
[표 2-14] 국세 및 지방세 비중 변화(2006~2012)	24
[표 2-15] 우리나라 공공보건의료기관 현황(2011년 10월)	29
[표 2-16] 최저생계비 및 기초생활수급비 규모 및 상대적 비중	30
[표 2-17] 보편주의와 선별주의에 대한 찬반 논리	32
[표 3-1] 중앙정부 및 지방정부의 세입 현황	39
[표 3-2] 국가의 세수입 주요 현황: 중앙재정 대 지방재정	40
[표 3-3] 중앙정부의 지출 현황	42

[표 3-4] 지방정부의 지출 현황	43
[표 3-5] 중앙정부의 사회복지·보건 지출 현황 및 추세	44
[표 3-6] 지방정부의 사회복지·보건 지출 현황 및 추세	46
[표 3-7] 서울시 및 광역 시도 세입 현황	47
[표 3-8] 서울시 지방세 현황	48
[표 3-9] 서울시 세출예산 현황	49
[표 3-10] 서울시와 광역시 및 도의 주요 세출항목 비교	50
[표 3-11] 서울시 본청 사회복지 지출 및 보건 지출	51
[표 3-12] 복지지출 비중을 둘러싼 지방정부의 복지재정 여건 비교	52
[표 3-13] 서울시 자치구 사회복지 및 보건 지출	53
[표 3-14] 자치구별 총지출 대비 복지지출 현황	54
[표 3-15] 자치단체 간 인구 1인당 사회복지예산 비교	55
[표 3-16] 국고보조사업의 기준보조율 및 차등보조율 사례	57
[표 3-17] 국고보조사업 현황 및 비중	58
[표 3-18] 지방정부의 국고보조사업 현황	59
[표 3-19] 지원대상별 사회복지보건 분야 국고보조사업 현황(2015년 기준)	60
[표 3-20] 국회예산처 장기재정전망 결과	64
[표 3-21] 국가 재정지출과 의무지출 장기 기준선 전망	65
[표 3-22] ARIMA 모형별 검정 결과	67
[표 3-23] 서울시 증장기 세입 전망(2015~2060)	70
[표 3-24] 비복지 분야 서울시 증장기 세출 전망	71
[표 3-25] 서울시 증장기 재정지출 전망: 3대 국고보조사업	72
[표 3-26] 서울시 증장기 재정지출 전망: 3대 국고보조사업 제외	73
[표 3-27] 서울시 분야별 증장기 재정지출 전망(2015~2060)	74
[표 3-28] 중앙정부 재정수지 전망(2015~2060)	75

[표 3-29] 서울시 재정수지 전망(2015~2060)	75
[표 4-1] 국고보조사업의 기준보조율 및 차등보조율	78
[표 4-2] 복지 분야 국고보조사업 보조율 현황(「보조금법」 <별표 1> 기준)	80
[표 4-3] OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회보장기여금 비중 비교(2012)	84
[표 4-4] 주요국의 소득세수 비중(2013)	85
[표 4-5] 현행 소득세의 과세표준 구간별 적용 세율	85
[표 4-6] 국가별 법인세 실효세율 비교(2013)	87
[표 4-7] 흑자법인의 공제감면세액 금액 및 비중	88
[표 4-8] 개인소득세 및 법인세 최고세율 국제비교(2013)	89
[표 4-9] 법인세 세율의 시기별 변화 추이	89
[표 4-10] 서울시 기초생활보장비 부정수급 현황(2010~2014)	90
[표 4-11] 서울시 자치구별 기초생활보장비 부정수급 현황(2014년 7월 말 기준)	91
[표 4-12] 어린이집 보육보조금 부정수급 적발건수 및 금액(2009~2013)	94
[표 4-13] 어린이집 부정수급 행정처분 현황(2012)	94
[표 4-14] 어린이집 부정수급 유형별 적발현황(2012)	95
[표 5-1] 현행 소득세의 과세표준 구간별 적용 세율(2013년 기준)	100
[표 5-2] 현행 소득세의 과세표준 구간별 산출세액 현황(2013년 기준)	101
[표 5-3] 현행 소득세의 과세표준 구간별 적용 세율	103
[표 5-4] 소득세 세수추계 결과(2013년 기준)	104
[표 5-5] 소득세 세액공제액 및 세액감면액 10% 축소 시 세수효과	105
[표 5-6] 소득세 개편 시 세수효과	105
[표 5-7] 현행 법인세의 과세표준 구간별 적용 세율	106
[표 5-8] 현행 소득세의 과세표준 구간별 산출세액 현황(2013년 기준)	106
[표 5-9] 법인세 세율 및 과표구간 조정과 관련된 논의 비교	108
[표 5-10] 법인세 세수추계 결과(2013년 기준)	109

[표 5-11] 법인세 개편 시 세수효과	110
[표 5-12] 공동세원화에 따른 세수확충 주요 내역	111
[표 5-13] 중앙 대 지방 세원 배분	112
[표 5-14] 지역별 세수추계: 2014년 현재	114
[표 5-15] 지역별 세수증대 추계: 징수액 기준	115
[표 5-16] 지역별 세수증대 추계: 복지재정 지출 기준	116
[표 5-17] 분권교부세 기준(2014년)에 의한 지역별 세수증대 추계	117
[표 5-18] 분권교부세 기준에 의한 지역별 세수증대 추계	119
[표 5-19] 차등보조율 적용 국고보조사업 현황	121
[표 5-20] 대안 1에 따른 서울시 사회복지분야 국고보조사업 기준보조율 변경안	125
[표 5-21] 유형별 국고보조사업 예산 시뮬레이션 결과	126
[표 5-22] 서울시 사회복지분야 국고보조사업 기준보조율 변경안(지방기준 적용)	127
[표 5-23] 대안 2에 따른 서울시 국고보조사업 예산효과(2015년 기준)	128
[표 5-24] 대안 3에 따른 서울시 국고보조사업 기준보조율 조정안	130
[표 5-25] 대안 3에 따른 서울시 국고보조사업 예산(2015년 기준)	130
[표 5-26] 연도별 지방소비세 운영 규모(지역상생발전기금 미산정)	132
[표 5-27] 취득세 영구 인하에 따른 세수감소와 지방소비세 보전 전망	133
[표 5-28] 지방소비세 확충 방안별 세수증대효과	134
[표 5-29] 법인지방소득세 과세표준 및 표준세율	135
[표 5-30] 서울시 지방소득세 법인분 세수추계 결과(2013년 기준)	136

그림

[그림 2-1] 한국의 국민부담률과 공공사회복지지출 수준(2012)	13
[그림 2-2] 한국 및 OECD 국가의 경제성장률 변화 추이(1995~2014)	14
[그림 2-3] 연간 실업자 수 및 실업률 변화(2003~2013)	16
[그림 2-4] 청년 고용률 및 실업률 변화(2005~2014)	17
[그림 2-5] 한국의 총수입-총지출 전망(2014~2060)	20
[그림 2-6] 한국과 OECD 국가(평균)의 주요 세원 비중	21
[그림 2-7] 지방정부 사회보장비 비율의 증가 추세	24
[그림 3-1] 국가와 지방의 세입·세출 구조	38
[그림 5-1] 한국지방재정학회(2012)에서 제시한 국고보조사업의 유형과 기준보조율	123
[그림 5-2] 국고보조사업의 유형에 따른 기준보조율 적용(안)	124

01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 복지수요 증가로 인한 서울시 재정지출 부담 증가

- 현재 한국사회는 복지를 국제적 수준으로 높이고, 보편적 복지국가로 이행하기 위해 경제구조, 사회정치, 재정 등 여러 분야에서 구조개혁이 필요한 상황임
- 이러한 여건 속에서 최근 인구의 고령화와 사회복지수요의 급격한 증가로 인해 중앙과 지방정부의 재정적 압박이 높아지고 있음
 - 중앙정부의 복지부문 예산은 총 예산 중 30%를 넘어서고 있으며,
 - 서울시 복지부문 예산은 2015년도 총 예산 중 34.3%를 차지
 - 한국보건사회연구원의 추계에 따르면 2060년 복지재정 수요는 한국 GDP의 29%까지 늘어날 것으로 전망
- 사회복지 분야의 예산 증가율은 총지출 및 다른 분야에 비해 매우 높은 수준으로 나타나는 국고보조사업의 증가에서 기인하고 있음
 - 2014년 기준 보건·복지분야 국고보조사업은 중앙정부의 총지출 중 10.7%를 차지할 정도로 매우 높은 수준
 - 이는 2008~2014년 사이 중앙정부 총지출의 연평균 증가율인 5.6%뿐 아니라 사회복지·보건 분야의 증가율인 7.9%를 훨씬 웃도는 수준

2) 현재 서울시가 직면하고 있는 재정여건의 면밀한 진단과 중장기 전망을 통한 복지재정의 미래 예측 필요

- 국가와 서울시의 복지재정을 둘러싼 경제구조, 정치사회, 재정 등 다양한 영역의 여건 분석과 향후 재정을 중장기적으로 전망함으로써 재정압박의 원인을 파악
 - 복지수요 확대 및 복지지출 증가에 따른 현 시점에서의 재정압박 정도를 체계적으로 진단

- 아울러 미래예측모형 등을 활용해 서울시의 세입 및 세출, 그리고 복지분야 지출 증가의 주요 원인 중 하나인 국고보조사업 등의 재정을 전망
- 국고보조사업 등의 제도적 문제점, 증대되는 재정압박에 대응하는 복지재정 확충, 복지지출 효율화 등 다양한 관점에서 정책과제 도출
 - 국고보조사업의 경우 자의적·편의적으로 보조율을 설정하고, 국고보조사업의 목적과 다르게 지역 간 재정형평성을 고려하는 보조율 결정체계를 가지는 등 많은 문제점을 내포
 - 국민부담수준 및 주요 세목에 대하여 다른 OECD 국가들과의 비교를 통해 현 수준을 진단하고, 향후 재정책대를 위한 방안의 기초 마련

3) 서울시 복지재정 건전화를 위한 전략적 방안 도출

- 복지재정 확충을 위한 기본방향으로서 조세제도의 합리적 개선과 증세를 통한 세 부담 증가와 이의 지방화에 기반한 재정확충 방안을 모색
 - 현 지방정부의 재정압박의 주요 원인인 국고보조사업은 제도개선 시 시의 재정확충에 기여할 수 있으므로 우선적으로 검토
 - 단기적 관점에서 자치단체 스스로 세율 조정 및 탄력세율 적용을 통해 지방 세수를 증대할 수 있는 방안을 모색
 - 나아가 복지지출 확대에 적극 대응하기 위해서는 근본적으로 증세전략을 모색하되, 증세를 통해 확충된 재원에 기초하여 지방(서울시)의 복지재원으로 이양하는 다양한 방법을 검토
- 이와 더불어 복지지출 효율화를 위해 정보시스템의 활용, 부적정 수급 근절, 유사 복지사업의 통합관리, 재정절감 인프라 강화 등 전략적 대응방안도 검토함

2_연구내용 및 방법

1) 연구의 주요 내용

- 연구의 내용은 크게 4가지로 구분하여 아래와 같이 구성
- 첫째, 복지국가를 둘러싼 여러 모델을 검토하여 현 한국사회의 복지수준 및 여건을 살펴보고, 향후 한국이 보편주의 복지국가로 나아가는 데 필요한 조건을 검토
- 둘째, 국가와 서울시의 복지재정의 여건을 검토하여 현재의 수준과 향후 중장기 재정을 전망
- 셋째, 국고보조사업 등 복지재정을 둘러싼 정책과제를 검토하여 복지재정 건전화 방안의 토대로 활용
- 넷째, 위의 내용에 기초하여 향후 서울시 복지재정 건전화 방안에 대한 국고보조사업 제도의 합리적 개선, 세율 조정 및 탄력세율 적용을 통한 지방세수 증대, 증세에 기초한 국가 및 서울시의 재정확충 등에 대한 세부방안을 제시

2) 연구의 방법

- 체계적인 연구진행과 실효성 있고 신뢰성 있는 연구결과를 위해 문헌조사, 전문가 면담 및 자문회의 등 다양한 연구방법을 활용
 - 문헌조사: 연구를 위해 복지국가 및 복지재정을 진단하고 파악할 수 있는 각종 문헌조사를 실시하고, 국가 및 서울시의 재정상황을 파악할 수 있는 통계 자료를 검토
 - 전문가 면담 및 자문회의: 복지분야 전문가들을 방문 면담하거나 전문가 자문회의를 개최하여 실제적인 여건 및 실태를 파악
 - 재정 시뮬레이션: 주요 국고보조사업 및 서울시의 세입-세출에 관한 재정추계를 통하여 향후 재정상황을 전망

02

보편주의 복지국가의 실현가능성과 그 조건

- 1_복지국가의 의미와 주요 유형
- 2_한국사회 복지정책의 주요 여건 및 현황
- 3_논의 요약 및 정책적 시사점: 보편주의 복지국가 실현조건

02 보편주의 복지국가의 실현가능성과 그 조건

1_복지국가의 의의와 주요 유형

1) 복지국가의 의의

- 2차 세계대전 이후 서방의 민주주의 국가들은 사회보장제도, 진보적인 조세제도, 재정정책과 통화정책, 연구 교육정책 등을 통해 복지확대를 나타내기 시작함
- 오늘날의 복지국가 개념에는 사회적 보호의 상당 부분을 국가가 책임져야 한다는 의미가 내포되어 있어, 세계 대부분의 현대 산업국가들은 복지국가라고 볼 수 있음(Gilbert and Terrell, 2005)
- 복지국가의 발전은 나라별 발전과정에서 상이성을 보이지만, ‘잔여적 개념’에서 ‘제도적 개념’의 시대로 발전하는 것은 공통적인 현상임
 - 잔여적 개념의 복지: 민간 자선단체들이 주로 복지제공을 담당
 - 제도적 개념의 복지: 국민국가가 광범위한 영역에 걸쳐 다양한 사회경제적 보호를 제공
- 일반적으로 현대 복지국가는 1880년대 독일에서 처음 소개된 사회보험이라는 강제적인 공적 프로그램에서 출발하여, 최근에는 국가가 실질적인 고용주가 되어 완전고용 정책을 추진하고 공공부문을 통해 새로운 일자리를 창출하는 데까지 발전
- Briggs(1961)는 복지국가의 핵심을 시민의 복리를 증진시키기 위해 시장의 힘을 조절하는 정부의 역할로 규정하고, 경제적 보상, 빈곤퇴치, 기본적 서비스 제공 등 3가지의 정책목적을 도출

[표 2-1] 복지국가의 세 가지 목적

목표	정책	수혜자
경제적 보상 (상실된 소득을 대체)	사회보장(질병, 실업, 은퇴, 유가족에 대한 사회보험)	노동자 및 퇴직자와 그들의 가족
빈곤퇴치(최저 수준의 보장)	공공부조(현금지원 및 사회 서비스 제공)	빈곤계층 및 취약계층
기본적인 서비스 제공(필수 적 재화와 서비스 접근 보장)	교육, 보건의료, 주거, 영양	모든 국민

자료: Briggs(1961: 221)

2) 복지국가의 주요 유형

- 복지국가를 유형화하는 것은 유형 내 속한 국가들의 공통점을 바탕으로 미래 복지 국가의 궤적을 살펴보는 데 유용하게 활용될 수 있음
 - 복지국가의 유형화 중 대표적인 것은 에스핑-앤더슨의 논의라고 할 수 있음
 - 서구의 복지국가를 대상으로 탈상품화 정도, 계층화 유형¹⁾²⁾ 및 국가와 시장의 상대적 비중의 3가지를 기준으로 유형화
- 그것이 바로 오늘날 잘 알려져 있는 사회민주주의 체제, 보수주의 체제, 자유주의 체제의 3가지 유형임
 - 사회민주주의 체제는 국가의 역할이 크고 국가는 탈상품화 가능성이 높고 보편주의적 개입에 의해 가족과 시장을 대체하는 특성을 가짐
 - 보수주의 체제는 가족주의적 요소가 강하여 사회적 연대의 진원지는 가족이고, 국가는 이러한 가족의 특성을 지원하고 보완하는 역할을 담당
 - 자유주의 체제는 고전적 자본주의의 모습에 부합하는 것으로, 국가와 가족

1) 탈상품화는 자본주의 시장경제에서 자신의 노동력을 상품화하지 않고도 인간다운 삶을 영위할 수 있는 정도를 의미하며, 계층화는 자본주의 시장경제에서 필연적으로 발생할 수밖에 없는 지위와 소득격차의 정도가 노동시장 밖에서 소득보장제도를 통해 어느 정도 완화되는지와 관련한 개념임

2) 탈상품화는 연금, 상병, 실업급여 세 가지 제도에 대해 각기 다섯 가지 지표를 선정하여 다음 이틀 각각에 표준화된 점수를 부여하고, 다시 가중치를 부여하는 방식으로 계산하였고, 계층화는 사회민주주의적 계층화, 보수주의적 계층화, 자유주의적 계층화 3가지로 구분한 후 각 관련 지표들의 수치를 일정한 구간으로 구분하고 구간에 대한 표준화된 점수를 부여하여 산출함 (Esping-Andersen, 1990 참조)

의 역할을 주변화하고 국가 영역에서 탈상품화를 최소화하는 시장의 역할이 중심이 되는 체제

[표 2-2] 에스핑-앤더슨의 세 가지 복지체제 특성

	사회민주주의 체제	보수주의 체제	자유주의 체제
가족의 역할	주변적	중심적	주변적
시장의 역할	주변적	주변적	중심적
국가의 역할	중심적	보조적	주변적
연대의 양식	보편주의적	친족중심적, 조합주의적, 국가주의적	개인주의적
연대의 근거	국가	가족	시장
탈상품화 정도	매우 높음	높음(가구주 중심)	매우 낮음
전형적인 국가	스웨덴	독일, 이탈리아	미국

자료: Esping-Andersen(1999: 85)

- 최근에는 이를 확대하여 5대 부문의 12개 항목을 구분하고 이를 계량화하는 20개 지표를 활용³⁾하여, i) 시민주의 복지국가, ii) 대륙유럽 복지국가, iii) 남부유럽 복지국가, iv) 아시아형 복지국가, v) 자유주의 복지국가로 구분하기도 함(양재진·최영준, 2014)
 - i) 시민주의 복지국가: 사회적 연대의 토대가 국가이며, 국가의 역할이 크고 국가는 탈상품화 가능성이 높고 보편주의적인 개입에 의해 가족과 시장을 대체하는 특성을 가짐
 - ii) 대륙유럽 복지국가: 가족주의적 요소가 강하고 사회적 연대의 토대가 가족이고 국가는 이러한 가족의 특성을 지원하고 보완하는 역할을 함
 - iii) 남부유럽 복지국가: 대륙유럽과 비슷한 특성을 가지나 강한 ‘복지 분리

³⁾ 5대 부문은 소득보장, 사회투자, 고용·노동시장, 거버넌스, 지속가능성이며, 12개 항목은 탈상품화, 계층화, 탈가족의존화, 근로활성화, 고용구조와 성과, 노동시장 이중구조화, 정부의 질, 계급연대성, 국가재정, 인구재생산, 국가경쟁력으로 구분된다. 20개의 세부지표에 관해서는 양재진·최영준(2014: 17-18) 참조

(welfare dividing)’ 현상 등의 구분되는 특징으로 인해 대륙유럽 복지국가 체제와 구분됨

- iv) 아시아형 복지국가: 사민주의 복지국가, 대륙유럽 복지국가, 남부유럽 복지국가, 자유주의 복지국가에 속하지 않는 한국, 일본과 같은 유형
- v) 자유주의 복지국가: 고전적인 자본주의의 모습에 가장 부합하는 유형으로, 시장의 역할이 중심적이며 시장을 통한 개인주의적인 연대에 방해가 될 수 있는 국가나 가족의 역할은 주변화되어 있음

[표 2-3] 복지국가 유형에 따른 특성 비교

구분	자유주의 복지국가	아시아형 복지국가	남부유럽 복지국가	대륙유럽 복지국가	사민주의 복지국가
소득보장	낮음	낮음	보통	높음	높음
사회투자	보통	보통	낮음	보통	높음
고용·노동시장	높음	낮음	보통	높음	높음
거버넌스	보통	낮음	낮음	높음	높음
지속가능성	높음	보통	낮음	보통	높음

자료: 양재진·최영준(2014)의 데이터를 바탕으로 재작성

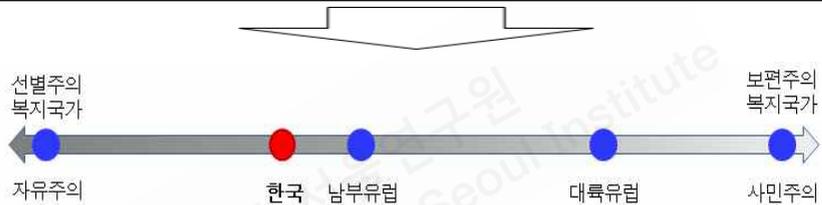
3) 한국사회 복지국가의 현 단계 진단

- 에스핑-안더슨의 유형화를 기준으로 한국 복지국가의 성격을 살펴보면, 보수주의와 자유주의로 인식하거나 중간 형태로 보는 시각이 다수를 차지
 - 혹자는 한국이 ① GDP 대비 사회보장지출과 조세 총액 비중이 매우 낮아 시장에 대한 국가의 개입 정도가 낮다는 점, ② 사회보장제도 가운데 공공 서비스의 비중이 매우 낮고 공공부조의 비중이 자유주의 국가와 유사하다는 점, ③ 조세 총액 중 사회보험료 비중이 보수주의 국가에 비해 매우 낮다는 점 등을 들어 자유주의 국가 유형에 속하는 것으로 판단(조영훈, 2003)
 - 반면, 남찬섭(2002)은 ① 탈상품화는 중간수준(연금)에서 낮은 수준(실업급

- 여)에 걸쳐 있고, ② 수급권자의 소득수준이나 소득대체율은 대륙유럽권과 유사, ③ 계층화 수준이 보수주의 국가와 유사, ④ 시장의 상대적 비중이 크다는 점에서 보수주의 국가 유형에 속하는 것으로 판단
- 그러나 대부분의 학자들은 한국의 복지국가 유형을 보수주의와 자유주의의 혼합형으로 보고 있으며(이혜경, 2002: 465),
 - 후속 연구 등을 통해 에스핑-앤더슨의 3가지 유형체제와 구별되는 새로운 동아시아 모형으로 설정하는 경우도 존재
- 신 유형론에 따르면 한국의 복지국가 체제는 남부유럽 복지국가와 자유주의 복지국가의 특징을 공유하는 선별주의 복지국가에 가까운 새로운 유형으로 구분
- 한국은 지속가능성 부문을 제외한 소득보장, 사회투자, 고용노동시장 및 거버넌스의 모든 항목에서 다른 국가들에 비해 낮은 수준으로 나타남
 - 한국은 노동시장 구조의 불안전성과 분절성, 그리고 저출산·고령화와 가족책임주의 등의 인구가족구조 및 소득보장제도에서의 복지분리 현상이 강하게 나타나고 있어 남부유럽 국가들과 유사
 - 그러나 공적연금과 의료보험에서 민간보험의 비중은 세계적인 수준이며 민간병원, 민간보육시설의 비중이 압도적이라는 점에서 복지공급에서 시장의 역할이 매우 강력한 영·미 자유주의형의 특징을 지님

[표 2-4] 한국 복지국가의 현 단계 진단

부문	복지국가 유형별 특성비교
소득 보장	한국(0.19) < 자유주의(0.35) < 남부유럽(0.61) < 대륙유럽(0.79) < 시민주의(0.80)
사회 투자	남부유럽(0.17) < 자유주의(0.39) < 대륙유럽(0.46) < 한국(0.48) < 시민주의(0.70)
고용 노동 시장	한국(0.19) < 남부유럽(0.42) < 자유주의(0.62) < 대륙유럽(0.62) < 시민주의(0.73)
거버넌스	한국(0.14) < 남부유럽(0.35) < 자유주의(0.47) < 대륙유럽(0.66) < 시민주의(0.83)
지속 가능성	남부유럽(0.42) < 대륙유럽(0.62) < 한국(0.70) < 시민주의(0.73) < 자유주의(0.83)



주: ()안은 부문별 세부항목 지표들의 값을 표준화한 뒤 평균한 값

자료: 양재진·최영준(2014)을 재구성

- 현재 한국의 복지여건은 박정희 정권 이후 사회복지 도입기, 확대기, 도약기, 축소기를 거쳐 복지국가 성장기에 확고하게 접어들고 있다고는 하나, 여전히 다른 선진국가들에 비해 복지수준이 저조한 것으로 나타나고 있음
 - 김대중 정부에서 일차적으로 대대적인 사회보험 적용확대와 공적 부조의 현대화가 이루어졌고,
 - 노무현 정부에서 공보육, 장기노인요양보험 등의 사회서비스와 기초노령연금제도과 같은 새로운 복지프로그램이 다수 도입되었음

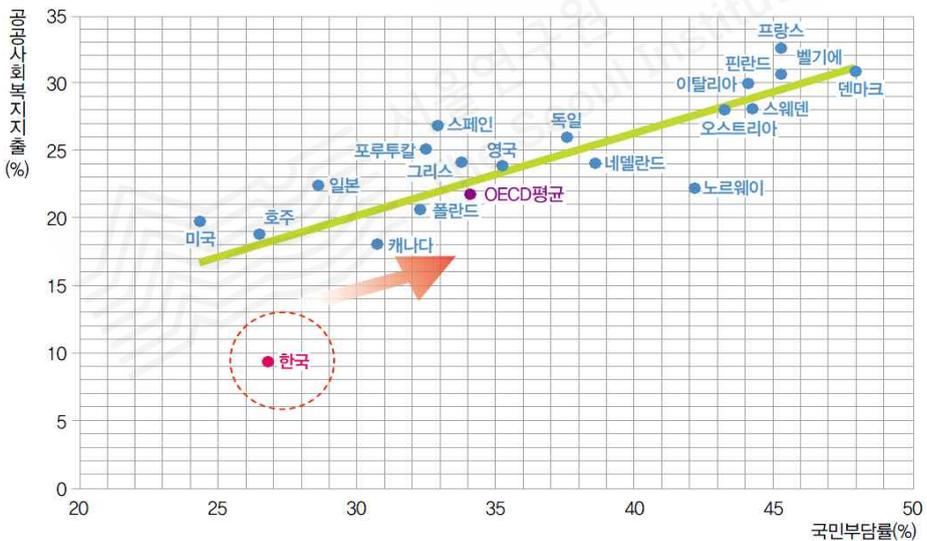
[표 2-5] 한국의 복지발전사

사회복지 도입기	박정희 (1961~1979)	<ul style="list-style-type: none"> - 생활보호법 - 아동복지법 - 산재보험법 - 사회복지사업법 등 제정과 함께 공식적인 복지제도 도입
	전두환 (1981~1987)	<ul style="list-style-type: none"> - 장애인복지법 - 노인복지법 - 국민연금, 의료보험 설계 등 기본적인 복지제도 추가 도입
사회복지 확대기	노태우 (1988~1992)	<ul style="list-style-type: none"> - 전 국민 의료보험 개막 - 국민연금 도입 - 영유아보육제도 도입 등 민주화 열기에 따른 복지제도 확대
	김영삼 (1993~1997)	<ul style="list-style-type: none"> - 고용보험법 도입, 그러나 복지다원주의 확대로 국가역할 미미
사회복지 도약기	김대중 (1998~2002)	<ul style="list-style-type: none"> - 기초생활보장제도 도입 - 건강보험, 국민연금 등 사회보험 대개혁 - 복지재정 확대 등 생산적 복지 아래 새로운 패러다임 제시
	노무현 (2003~2007)	<ul style="list-style-type: none"> - 기초노령연금제도 - 노인장기요양보험제도 - 복지바우처제도 - 저출산 고령화 대책 - 비전 2030 등 사회 투자 전략의 도입으로 복지에 대한 국정 최우선순위
사회복지 축소기	이명박 (2008~2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 보육확대 등 부분적인 성과가 있었으나 복지재정의 소극적 확대, 복지 분야에 시장 및 영리개념 도입 등 복지축소 내지는 복지왜곡 조짐
사회복지 성장기	박근혜 (2013~2017)	<ul style="list-style-type: none"> - 복지예산 증가율이 타 부문을 크게 앞섬 - 기초연금의 도입, 보편주의적 무상보육 실시 - 「제1차 사회보장 5개년 기본계획(2014~2018)」을 수립

자료: 이태수(2011: 7)에서 재정리



- 제도의 도입과 함께 공적 사회지출의 증가율은 OECD 국가에 비해 매우 빠른 속도로 증가하고 있음에도 불구하고, 한국은 여전히 국민부담률과 공공사회복지지출의 비중이 매우 낮은 ‘저부담-저복지’ 국가에 해당
 - 한국은 1990년 이래 공적 사회지출이 매년 12% 증가하고 있어 OECD 국가(평균 6.7%) 중 가장 빠른 증가속도를 보이고 있고, 박근혜 정부의 복지공약 후퇴 논란에도 불구하고 기초연금제를 도입, 보편주의적 무상보육을 실시하는 등 복지확대 노력을 지속하고 있음
 - 그러나 한국은 국민부담률(26.8%)과 공공사회복지지출(GDP 대비 9.3%)이 모두 OECD 국가 중 최하위로 ‘저부담-저복지’의 구조를 가짐
 - 한국과 비교해 복지선진국인 스웨덴, 덴마크 등은 공공사회복지지출과 국민부담률의 수준이 모두 높은 ‘고부담-고복지’ 구조를 가지고 있음



[그림 2-1] 한국의 국민부담률과 공공사회복지지출 수준(2012)

주: 국회입법조사처(2014), 「국민부담률과 공공사회복지지출 수준으로 본 한국(2012)」

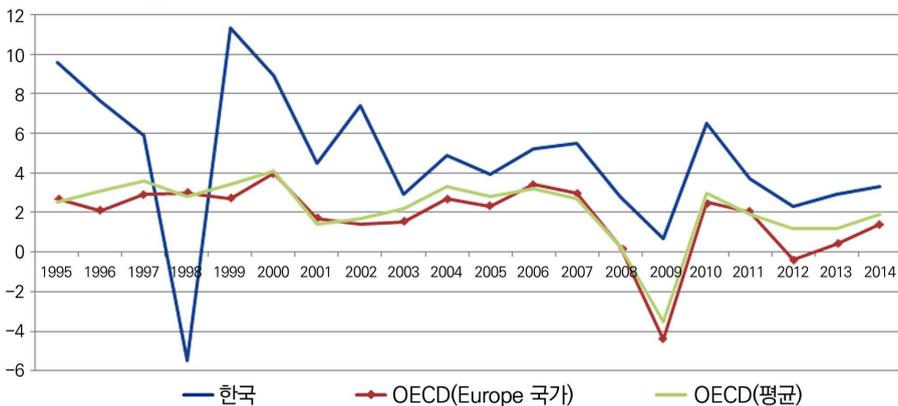
2_한국사회 복지정책의 주요 여건 및 현황

1) 복지국가를 둘러싼 주요 여건

(1) 경제적 여건

① 낮은 경제성장률

- 경제성장은 복지수요 증가를 감당할 여력을 가늠할 수 있는 척도로, 선진국의 경우 복지수요 증가를 감당할 수 있는 여력을 감안하여 복지지출 증가가 단계적으로 이루어졌음
- 그러나 한국의 경우 1997년 외환위기와 2000년대 세계 경제위기를 거치면서 복지에 동원할 수 있는 사회자원의 크기가 제약되는 저성장 상황이 지속되고 있음
 - 주요 선진국들에 비해 한국은 사회복지 확대기로서 더욱 높은 경제성장을 통한 복지재정 확대가 필요한 상황
 - 급속한 인구고령화에 따라 연금, 노인의료, 장기요양 등 노인복지 수요는 폭발적으로 증가하고, 빈부격차 및 사회양극화는 심화되고 있으며, 가족 및 여성의 역할 변화에 따른 가족돌봄 기능의 약화 등 새로운 사회적 위험의 출현에 따라 사회복지 수요는 급증하고 있음
 - 반면 생산인구의 감소와 생산성의 정체에 따른 경제성장의 한계는 국가재정 수입 증가에 한계로 작용하고 있음



[그림 2-2] 한국 및 OECD 국가의 경제성장률 변화 추이(1995~2014)

② 소득불평등의 심화

- 한국의 소득불평등도는 1990년~2000년대 초반까지 증가한 후 2008년까지 감소세를 보이다가 다시 증가하는 양상을 나타냄
- ‘소득분배지표로 본 소득불평등도’는 외환위기 이후 증가하였다가 2009년 이후 소폭 감소세를 보이고 있으나, 다른 연구에서는 1996년 이후 지속적으로 증가하는 추세(김낙년, 2013)
 - 지니계수: 1991년에서 1997년까지 비슷한 수준을 유지하다가 1998년 외환위기 이후 지속적으로 증가하였으며 2009년 이후 소폭 감소세
 - 1991년 0.259(0.250) → 2009년 0.320(0.295)으로 등락을 거듭하였으며 2009년 이후 소폭 감소세(2013년 0.307(0.280))
 - 5분위 배율: 1991년 이래로 증가세에 있으며, 2009년 이후 소폭으로 감소세
 - 1991년 3.77(3.58) → 2009년 6.11(4.97)로 등락을 거듭하다가 2009년 이후 소폭 감소세(2013년 5.70(4.56))
 - 상대적 빈곤율: 1991년 이래로 증가세에 있으며, 2009년 이후 소폭 감소세
 - 1991년 7.2(6.8) → 2009년 15.4(13.1)로 지속적으로 증가하다가 2009년 이후 소폭으로 감소하는 추세(2013년 14.5(11.8))
- 한국의 ‘자본소득분배율’(자본/소득비율*자본수익률) 또한 1998년 외환위기 이후 증가세를 보여, 소득불평등도가 지속적으로 증가한 것을 확인
 - 자본/소득비율(β_1)×제조업 자기자본경상이익률(r_1): 1991년에서 2004년까지 증가한 후 2008년까지 감소하였으며, 이후 2010년까지 증가한 후 유지세
 - 자본/소득비율(β_1)×제조업 총자산경상이익률(r_2): 1991년에서 2001년까지 비슷한 수준을 유지하다가 2007년까지 증가하고 2010년 이후 다시 유지세

[표 2-6] 한국의 소득불평등수준 요약

		1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013
지니 계수	시장소득	0.259	0.256	0.259	0.264	0.298	0.290	0.283	0.298	0.316	0.320	0.313	0.307
	처분가능소득	0.250	0.250	0.251	0.257	0.288	0.277	0.270	0.281	0.292	0.295	0.289	0.280
소득5분 위배율 (배)	시장소득	3.77	3.84	3.85	3.97	4.93	4.66	4.66	5.17	5.79	6.11	5.96	5.70
	처분가능소득	3.58	3.70	3.68	3.80	4.62	4.29	4.22	4.55	4.84	4.97	4.82	4.56
상대적 빈곤율 (%)	시장소득	7.2	8.2	8.3	8.7	12.2	11.3	12.1	13.6	14.9	15.4	15.0	14.5
	처분가능소득	6.8	7.5	7.7	8.2	11.4	10.1	10.6	11.9	12.6	13.1	12.4	11.8
자본소득 분배율 (%)	β_1*r_1	15	20	32	-10	12	20	42	47	40	50	44	-
	β_1*r_2	3	4	5	-2	3	4	20	22	20	22	22	-

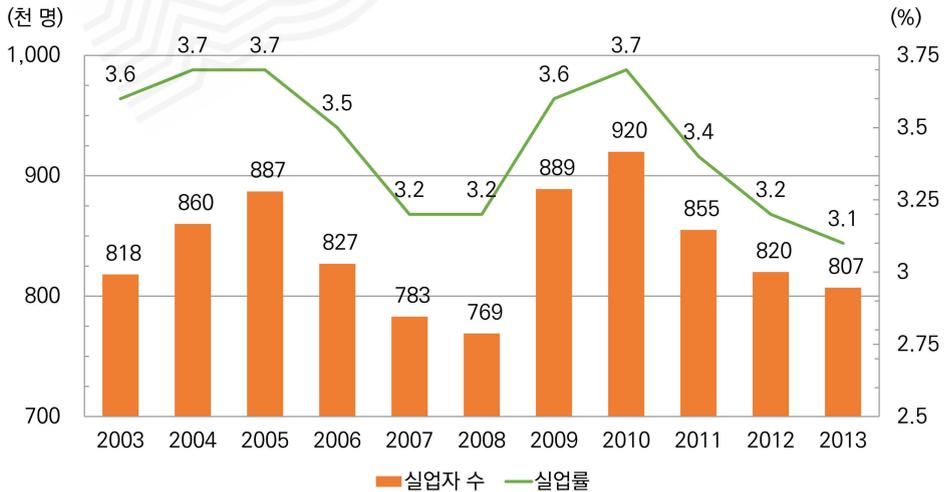
주1) 자본소득분배율의 경우 자료의 한계로 인해 그래프를 추정한 수치

주2) β_1*r_1 : 자본/소득비율(β_1)×제조업 자기자본경상이익률(r_1),

β_1*r_2 : 자본/소득비율(β_1)×제조업 총자산경상이익률(r_2)

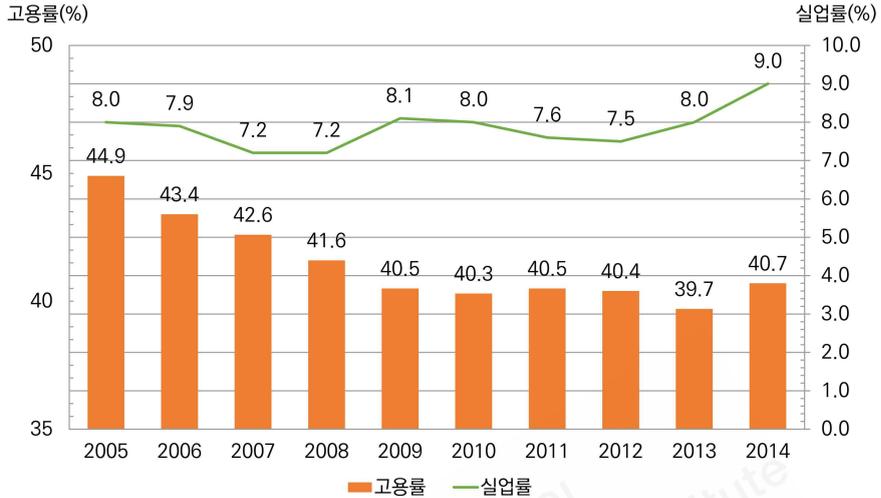
③ 높은 실업률 및 낮은 청년고용률

- 2014년 기준 OECD 국가들의 평균 실업률(7.3%)에 비해서는 낮은 수준(3.6%)을 보이고 있으나, 1990년대 초반 2%대 실업률에 비해 많이 상승한 수준임



[그림 2-3] 연간 실업자 수 및 실업률 변화(2003~2013)

- 특히 통계청의 경제활동인구조사 중 청년층에 해당하는 15세~29세의 청년계층의 고용률은 지속적으로 하락하고 있으며, 실업률 또한 증가하고 있는 추세임



[그림 2-4] 청년 고용률 및 실업률 변화(2005~2014)

④ 노동시장의 이중구조화

- 1990년대 초반 이후의 기술진보와 개방화 등으로 인한 분배구조의 악화, 경제 전반의 급속한 서비스화로 인한 성장-고용-분배의 선순환 구조 해체
 - 저성장-저고용의 지속으로 고용률의 정체, 인력수급 불일치에 따른 청년층 고용불안의 심화 등 고용창출력 약화, 노동시장의 이중구조화 심화, 낮은 생산성의 서비스산업 비중 증가로 양질의 고용창출이 어려움
 - 더욱이 외환위기 이후에 전개된 노동시장 유연화는 비정규직, 시간제 근로자를 양산하는 등 고용불안을 가중시켜 일자리와 소득분배의 양극화를 동반한 사회적 양극화를 심화시킴
- 한국의 노동시장은 적정수준의 임금과 고용안정, 사회보험혜택을 누리는 계층과 이 모든 것을 결여한 취약계층이 이중구조를 형성하고 있으며, 그 과정에서 사회안 전망으로부터 배제된 집단이 존재

- 노동시장은 시장에서의 독점적 지위, 내부노동시장, 관료제적 통제조직을 갖춘 1차 노동시장과 그렇지 못한 2차 노동시장으로 구조화되며 이들 간의 이동성은 제한적임
- 일례로 임금근로자 전체를 놓고 볼 때 국민연금에 미가입한 2차 노동시장 근로자는 32.6%, 고용보험 미가입(적용제외 포함)은 39.8%로 나타나 1차 노동시장(각각 1.4%와 3.2%)에 비해 상당히 높은 수준임
- 이에 따라 상대적 취약계층인 2차 노동시장 근로자의 상당수가 사회보험제도의 보호영역 바깥에 존재

[표 2-7] 임금근로자의 국민연금, 고용보험 가입률

(단위: %)

전체	국민연금(+특수직역)				고용보험		
	미가입	직장 가입자	지역 가입자	공무원 등	가입	적용제외	미가입
임금근로자 전체	27.1	65.6	7.3	7.7	58.9	8.6	24.8
1차 노동시장	1.4	98.3	0.3	18.6	78.3	0.2	3.0
2차 노동시장	32.6	58.7	8.7	5.4	54.8	10.3	29.5

자료: 경제활동인구조사 원자료(2010.3)

(2) 재정적 여건

① 복지지출 증가로 인한 재정불균형의 심화

- 최근 중장기 재정전망에 따르면, 국가재정은 2020년 이후 적자로 전환되고 2030년에 재정적자가 104조 원에 이를 것으로 전망
 - 총수입 증가(364조 원→1,841조 원, 연평균 3.6%)에 비해, 매우 빠른 속도로 총지출이 증가(353조 원→ 2,823조 원, 연평균 4.6%)할 것으로 전망
 - 그 결과로 총수입-총지출 격차는 2030년 104조 원, 2040년 296조 원, 그리고 2060년에는 983조 원에 이를 것으로 전망

[표 2-8] 중장기 재정전망(2014~2060)

(단위: 조 원)

구분	2014	2020	2030	2040	2050	2060
총수입	364.1	498.5	795.2	1,143.8	1,491.3	1,841.1
총지출	353.6	494.9	899.6	1,439.5	2,097.9	2,823.8
수지차	10.5	3.6	-104.4	-295.7	-606.6	-982.7

자료: 국회예산정책처(2014)에서 재구성

- 인구노령화 등 사회구조 변화로 인해 복지분야 의무지출이 빠르게, 그리고 지속적으로 증가할 것으로 예상됨
 - 단기적으로, 최근 5년간 연평균 복지지출 증가율이 5.2%(총지출 2.8%)였고, 향후 5년 간('14년~'18년) 보건·복지·고용 지출은 연평균 6.7%(총지출 4.5%) 증가할 것으로 예상
 - 중장기적으로는 복지분야 의무지출 증가세('14년 대비 2060년 13.2배 증가)는 총수입 증가세('14년 대비 5.05배)보다 훨씬 빠르게 증가
 - 특히 사회보험과 연금의 증가율이 매우 높아, 이들이 총 의무지출에서 차지하는 비중도 지속적으로 증가('14년: 32.2% → '60년: 49.3%)

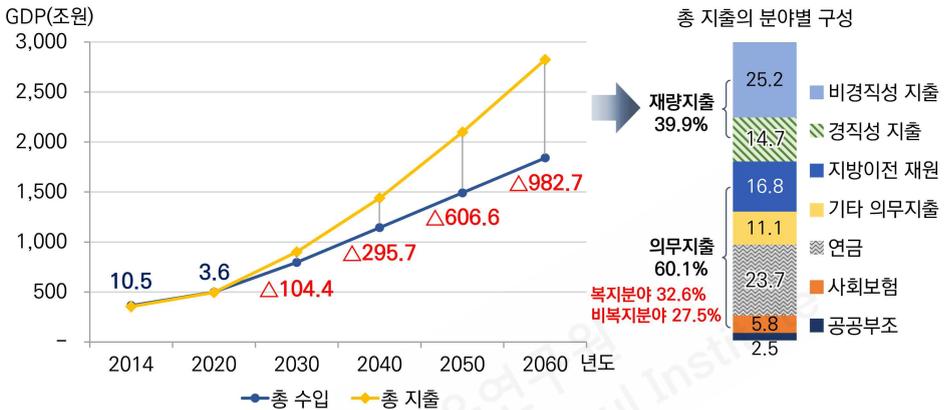
[표 2-9] 의무지출의 분야별 장기 기준선 전망

(단위: 조 원)

구분	2014	2020	2030	2040	2050	2060	연평균 증가율
공공부조	8.2	11.2	18.6	30.1	47.9	71.2	4.8
사회보험	17.3	28.3	52.3	85.6	125.9	165.1	5.0
연금	35.7	65.5	149.9	283.8	458.9	669.6	6.6
기타의무지출	28.1	35.9	62.8	112.4	195	313.5	5.4
지방이전재원	75.5	105.4	177.3	270.3	372.5	475.1	4.1
의무지출합계	164.7	246.3	460.9	782.3	1,200.2	1,694.5	5.2
총지출	353.6	494.9	899.6	1,439.5	2,097.9	2,823.8	4.6

자료: 국회예산정책처(2014: 36)

- 이러한 양상은 복지지출 증가에 주로 기인한 것으로, 전체 재정갭(적자) 가운데 적어도 1/3 정도는 복지 재정갭에 의해 유발된 것으로 추정
 - 총지출 가운데 복지분야 의무지출 비중이 약 33% 정도임을 감안해 볼 때, 2060년 시점의 재정갭(적자) 983조 원 중 적어도 33%에 해당하는 324조 원 정도가 복지지출 증가에 의해 유발될 것으로 예상



[그림 2-5] 한국의 총수입-총지출 전망(2014~2060)

자료: 국회예산정책처(2014), 「2014~2060 장기 재정전망」

② 낮은 국민부담률과 조세부담률로 인한 저부담의 재정구조

- '12년을 기준으로 한국의 국민부담률 및 조세부담률은 국제적으로 매우 낮은 수준
 - 국민부담률⁴⁾을 기준으로 한국은 26.3%이며 OECD 평균 국민부담률(34.0%)에 비해 7.7%p 낮은 수준임
 - 반면, 조세부담률⁵⁾을 기준으로 한국은 20.2%이며 OECD 평균 조세부담률(25.0%)에 비해 4.8%p 낮은 수준임

4) 국민부담률 = (국세+지방세)/경상GDP×100

5) 조세부담률 = (국세+지방세+사회보장기여금)/경상GDP×100

[표 2-10] OECD 국가의 조세부담률과 국민부담률(2012)

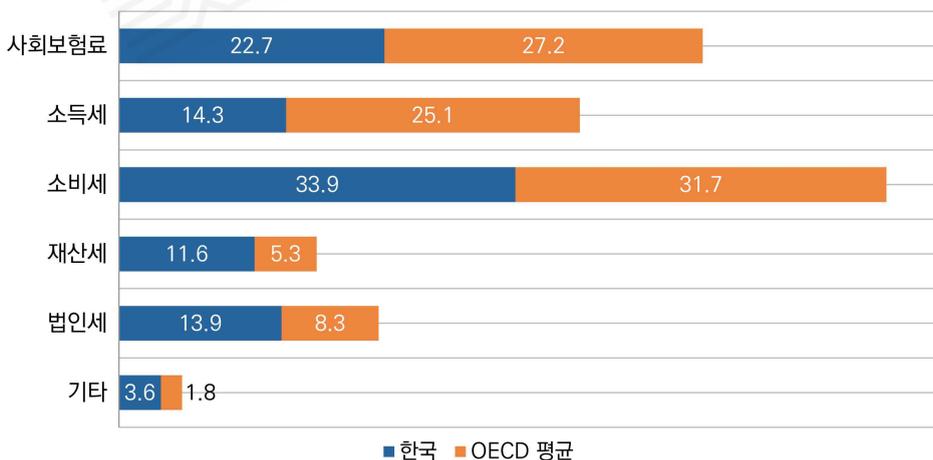
(단위: %)

구분	조세부담률	국민부담률
스웨덴	34.0	44.0
독일	23.2	37.1
OECD 평균	25.0	34.0
한국	20.2	26.3
일본	16.8	29.1

자료: Revenue statistics: Comparative tables, OECD Tax Statistics(database)

주: OECD 34개국 중 일부 국가의 조세부담률 및 국민부담률 수준을 재정리

- 국민부담률과 조세부담률은 지속적으로 상승하였으나, 여전히 서구유럽의 복지국가들과는 15% 정도의 큰 차이를 보이고 있음
- 또한 다른 OECD 국가들과 달리 소비세 주도의 조세구조로 재정증대 가능성의 제약을 받고 있음
 - 다른 OECD 국가에 비하여 한국은 소비세가 차지하는 비중이 매우 높고, 소득세가 차지하는 비중이 매우 낮아 정부기능 확대에 소요되는 재원은 소비세에서 충당



[그림 2-6] 한국과 OECD 국가(평균)의 주요 세원 비중

- 한국의 소득세수의 GDP 대비 비중은 3.8%(’11년)로 OECD 국가(평균 8.5%)에 비해 매우 낮은 수준임
 - 이러한 재정구조는 국가가 주도한 수출주도형 경제개발전략에 기인(양재진·민효상, 2013)
 - 경제성장기에 낮은 가처분소득을 만회할 수 있도록 납세자의 조세부담 완화를 위해서 근로소득세율을 인하하였고,
 - 부족한 세수는 소비세율의 인상과 특별소비세 등의 세목 신설을 통해 상쇄하는 소비세 중심의 조세구조를 확립
 - 낮은 최고세율, 개인소득자에 대한 공제제도, 개인사업자 대비 법인 등록 선호 등도 낮은 소득세 구조를 유발하는 원인

[표 2-11] 주요국의 소득세수 비중(2011)

구분	한국	OECD 평균	미국	일본	영국	프랑스	독일
GDP 대비(%)	3.8	8.5	8.9	5.3	10.1	7.5	9.1
총조세 대비(%)	14.8	24.1	37.1	18.4	28.2	17.0	24.8

자료: OECD Revenue Statistics(2013)

- OECD 국가와 비교하여 명목 법인세율은 평균적 수준을 보이고 있으나, 다양한 비과세 감면제도로 인해 법인의 실효세율은 매우 낮은 수준
 - '12년 기준 한국의 법인세 실효세율은 14.2%로 OECD 평균인 16.3%에 비해 낮은 수준임
 - GDP 대비 법인세 비중이 13.9%로 OECD 평균(8.3%)보다 높은 것을 감안하면, 한국의 법인세 실효세율은 매우 낮음
 - 이러한 낮은 실효세율은 다양한 비과세 감면제도, 낮은 법인세 최고세율, 지하경제 발달 등에 기인

[표 2-12] 국가별 법인세 실효세율 비교(2012)

(단위: %)

국가명	실효세율	국가명	실효세율
한국	14.2	덴마크	20.3
일본	27.2	독일	23
미국	27.9	프랑스	8.7
영국	21.6	그리스	11.2
스웨덴	16	이탈리아	20.3
OECD 평균		16.3	

자료: 강병구(2014), 소득주도 성장을 위한 조세·재정정책

- 공제감면제도의 경우에도 상위 10% 이내 기업에 전체 공제감면세액의 90%가 귀속되고 있어서 세제혜택이 대기업, 고소득층에 집중

[표 2-13] 흑자법인의 공제감면세액 금액 및 비중

(단위: 억 원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
법인전체 공제감면액	53,111	55,372	66,418	70,893	73,474	92,984
상위 10% 내 공제감면 금액	50,118	52,057	62,600	67,742	69,771	88,789
비중	94.37	94.01	94.25	95.55	94.96	95.49

자료: ERII경제개혁연구소(2013), 법인세 시효세율 추이 및 감세-공제감면세액의 귀착효과

③ 국세 중심 및 지방정부의 사회복지 부담 증가로 인한 지방의 재정악화

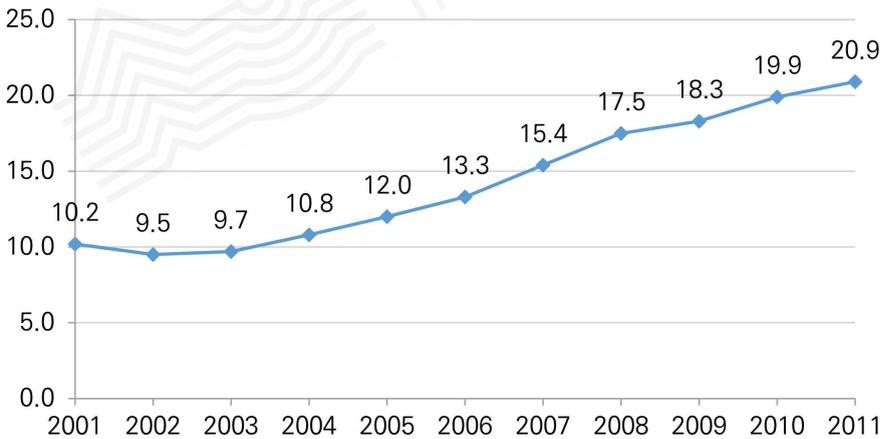
- 현 조세구조는 지속적으로 국세 비중이 증가하여 2012년 기준 국세 대 지방세 비중이 79:21로 정부 간 재정불균형이 심화되고 있음
- 국세와 지방세의 비중은 2006년 이후 지속적으로 국세 비중이 증가하여 2012년 기준 총 조세 대비 국세 비중은 79%에 달하고 있음

[표 2-14] 국세 및 지방세 비중 변화(2006~2012)

	(단위: 조 원, %)						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
조세	179.3	205	212.8	209.7	226.9	244.7	256.9
(GDP 대비, %)	19.7	21	20.8	19.7	19.3	19.8	20.2
국세	138	161.5	167.3	164.5	177.7	192.4	203
(국세 비중, %)	77	78.8	78.6	78.5	78.3	78.6	79
지방세	41.3	43.5	45.5	45.2	49.2	52.3	53.9
(지방세 비중, %)	23	21.2	21.4	21.5	21.7	21.4	21

자료: e-나라지표(<http://www.index.go.kr>) 국세 및 지방세 비중

- 지출의 측면에서는 지방재정 중 순수한 사회복지재정으로 분류할 수 있는 사회보장비가 지방재정에서 차지하는 비율은 지속적으로 증가
 - 2001년 사회보장비 비중은 10.2%에서 2002년 9.5%로 줄었으나, 2003년 노무현 정부 집권 이후부터 증가하기 시작하여 2007년에는 15.4%로 크게 증가함



[그림 2-7] 지방정부 사회보장비 비율의 증가 추세

자료: 연도별 지방재정연감

참고: 2008년부터는 사회복지분야의 정의가 변경됨. 2007년까지는 사회개발비에 교육 및 문화, 보건 및 생활환경 개선, 사회보장, 그리고 주택 및 지역사회 개발이 포함됨. 그러나 2008년부터는 사회복지분야가 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지 일반의 8개 부문으로 변경

- 이는 사회복지재정에 대한 중앙과 지방의 자원분담 수준이 OECD 국가들과 상당한 차이를 보이고 있는 데 기인함
 - 서정섭(2011)은 OECD 국가들이 1980년대 후반 이후 중앙정부가 사회복지비의 70~80%를 부담하고 있는 것과 달리, 한국은 2012년 기준으로 국비·광역비·기초비의 비율이 51.5%, 28.9%, 19.6%로 나타나고 있음을 지적
 - 상대적으로 주정부/지방정부의 부담비율이 높은 국가에 해당하는 미국과 일본의 경우에도 사회복지비 지출의 30~35%를 주정부/지방정부가 부담하고 있어, 50%에 육박하는 한국과 매우 다른 모습을 보이고 있음
- 중앙정부는 지방정부의 자원확대를 위해 지방소비세 및 지방세 개편을 모색하고 있으나, 취득세 영구 인하, 부동산 경기 침체 등으로 지방정부의 세수는 오히려 감소하고 있는 상황도 발생하고 있음
 - 서울시의 경우 취득세 영구인하, 부동산 경기 침체 등으로 2013년 대비 2014년도에 1천억 원의 세수가 감소한 반면, 담배가격 인상 및 주민세, 자동차세 세율조정에 따라 세입증대는 249억 원에 불과

(3) 정치사회적 여건

① 인구구조의 급속한 노령화

- 보건복지부의 인구 통계에 따르면 2014년 기준 한국의 65세 이상 고령자는 전체 인구의 12.7%로 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 고령화 사회에 진입
- 인구고령화로 인한 사회경제적 비용은 크게 연금, 의료비, 장기요양비, 실업급여 등으로 구성되는데, 한국은 선진국 중에서 GDP 대비 고령화 관련 사회비용이 가장 빠르게 증가할 국가로 예측됨(Standard and Poors, 2013)
 - 이미 복지 시스템을 갖추고 대응을 시작한 이탈리아, 영국, 프랑스, 일본 등과 달리 한국은 고령화 속도가 빠른 반면 복지 시스템은 부족해 사회복지 분야에 투자가 더 많이 필요함을 의미
- 인구의 고령화는 사회적 비용뿐 아니라 생산가능인구의 감소로 인한 국가의 잠재

성장을 감소와 저축과 투자 감소, 그리고 고령자 근로를 위한 제도적 변화 등 다양한 효과를 불러일으킴

② 세대 간·세대 내 갈등의 심화

- 저출산·고령화, 세계적 경기 불황, 생산체계 변화 등으로 인한 노동인구의 절감 등 사회적 변화는 ‘일자리 문제’와 ‘복지 문제’로 인한 세대 간·세대 내 경제적 부담이나 불편을 야기
 - 복지지원을 확대하기 위해서는 복지지출 증가가 불가피하며, 그에 따른 조세부담은 현재, 그리고 미래의 근로연령세대가 감당해야 함
 - 그러나 장기적인 경기침체와 저출산의 심화로 인하여 복지지출을 감당해야 할 근로연령세대와 심각한 빈곤문제에 노출된 노인세대 간의 갈등이 발생
- 나아가 근로연령세대 내에서도 취업자와 구직자, 정규직과 비정규직 등 계층 간 다양한 갈등의 요소를 내포

③ 정치적 불안정성으로 인한 사회연대의 한계

- 다수 득표제에 기반을 둔 선거제도, 노동자 계급을 대변하는 노동자 정당의 취약성 등으로 인해 보편적 복지실현의 한계에 직면
 - 선거구에서 다수 득표제에 기반하여 선출된 국회의원들은 전국적 공공재인 사회복지 정책에 대한 유인동기가 부족
 - 오히려 지역구 현안에 매진하게 되고, 취약한 노동자 정당은 복지확대를 위한 정치적 지지를 이끌어내는 데 한계를 가짐
- 국민의식 측면에서도 공생발전에 대해서는 비교적 긍정적이나, 여전히 보편적 복지보다는 선별적 복지를 지향('04년 57.9% → '11년 64.8%)하는 역설이 존재
 - 국민의 세금부담을 늘려 모두가 복지혜택을 받는 보편적 복지를 지지하는 응답보다 국민의 세금부담을 최소화하여 필요한 계층만을 돕는 선별적 복지에 대한 지지의견이 더 높게 나타남

2) 복지정책 주요 현황

(1) 사회보험 현황

① 광범위한 사회보험의 사각지대 존재

- 국민의 약 25%가 4대 보험⁶⁾ 혜택을 받지 못하고 사회보험 안전망에서 누락되어 있는 사회보험의 사각지대⁷⁾가 존재(한국조세재정연구원, 2013)
 - 건강보험료 6개월 이상의 생계형 체납자가 310만 명, 국민연금 납부예외자로 신청자가 487만 명, 고용보험 사각지대 규모는 815만 명, 산재보험 적용에서 제외되어 있는 근로자 1,000만 명 등 전체 국민 절반이 넘는 2,600여만 명이 사회보험의 사각지대에 존재
 - 소득 하위 30%인 1,500만 명이 4대 보험 사각지대에 존재하며 기초생활수급자와 일부 차상위계층의 생계지원 대상자 5%를 감안하더라도 국민의 1/4 정도가 4대 보험 혜택을 받지 못하는 사각지대가 존재

② 취약한 보장성으로 인한 국민 부담의 증가

- 국민연금의 낮은 소득대체율, 건강보험의 낮은 보장성, 고용보험의 낮은 수급률 및 수급기간, 산재보험의 낮은 승인율 등 사회보험의 취약한 보장성으로 인하여 국민 부담이 증가
 - 국민연금: 목표소득대체율은 40% 수준이나 실질소득대체율은 20%대로, 주요 선진국의 70% 수준에 비해 매우 낮은 상태임
 - 건강보험: 국민 의료비 부담이 크게 나타나고, 재난적 의료비⁸⁾ 발생가구는 73만 여('11년) 가구에 달하고 있으며, 총 의료비 중 공공의료비 비중은 '11년 현재

6) 4대 보험: 국민연금, 건강보험, 고용보험, 산재보험의 4가지 공적보험

7) 사회보험 사각지대: 가입대상에서 제외되어 있거나, 보험료 체납으로 인해 사회보험의 혜택을 받지 못하거나, 가입기간이 짧아 수급요건을 충족하지 못하거나 실수령액이 지나치게 적은 경우가 해당

8) 재난적 의료비란, WHO는 보건의료 재정의 공평성(fairness in financial contribution)의 지표 중 하나로 가구소득의 40% 이상을 의료비에 지출한 경우를 재난적 의료비 발생으로 정의

55.5%로 OECD 평균인 72.2%에 비해 약 17%p 낮은 수준으로 나타나고 있음

- 고용보험: 실업 후 1년간 실업급여의 소득대체율(30.4%)은 OECD 국가 평균(58.6%)의 절반 수준에 불과하며, 실업급여 수급기간도 최장 240일(8개월)로 덴마크(4년)나 미국(금융위기 후 26주→99주로 연장)에 비해 짧음
- 산재보험: 업무와 재해 간 인과관계의 입증 책임을 근로자에게 전가하기 때문에 이는 작업환경 지식 및 시간·금전적 여건이 부족한 근로자에게 불리하게 작용하며, 산재로 인정되는 질병의 범위가 유럽 선진국보다 협소하여 질병의 산재승인율이 낮게 나타남

(2) 사회서비스 현황

① 수요증가에 조응하지 못하는 부족한 재원규모

- 사회서비스와 관련하여 사업별 재원분담의 기준이 적립되어 있지 못해 부족한 지방정부의 재원으로 충당되는 경우가 많아 사업 확대에 매우 제한적임
 - 사회서비스 중 복지사업은 지방이양사업, 국고보조사업, 지방자치단체 자체 사업 등으로 구분
 - 사회복지 예산 비중은 중앙과 지방정부 모두 증가하고 있으나, 2006년에서 2014년 사이 중앙정부 예산에서 비중이 4.6% 증가한 것에 비해 지방정부는 8.9% 증가하고 있음
 - 또한 예산액의 기준으로 동기간 중앙정부와 지방정부의 총 예산 증가율은 6.2% 수준으로 유사하나, 지방정부의 사회복지예산 증가율은 14.5%로 총 예산 증가율의 2.3배에 달하고 있음(김진석, 2015)
- 지방정부의 사회복지 예산 증가의 주요 원인은 지방이양사업과 국고보조사업에 있으며, 이로 인해 지자체의 특성을 고려해 증가하는 수요에 대응할 수 있는 자체 복지사업 재원은 더욱 축소
 - 지방이양사업과 국고보조사업은 국가가 최종적인 정책적 책임을 지고 있는 사업을 지자체가 대행하는 것을 의미하기 때문에 이에 대한 재정적 책임이 지방정부에 전가되는 것은 논리적 근거가 부족

② 민간 위주의 공급구조로 인한 공공성의 약화

- 보육, 의료 등의 민간 위주의 사회서비스 공급구조로 인한 서비스의 질적 저하 및 공공성 약화 초래
 - 정부는 보육서비스 공급구조에 대한 사전 준비 없이 공급은 시장에 맡긴 채 국가재정을 확대투입하고 있음('04년 4천억 원 → '13년 8조 원)
 - 보육재정에 대한 투자가 확대되었음에도 불구하고, 대부분(약 95%)이 당장의 보육수요 충당에 투입되다 보니 보육서비스 질을 담보하기 어려운 실정임
 - '13년 현재 영유아보육료 지원(63%), 양육수당(21%), 어린이집 종사자 인건비 지원(10%)과 같은 당장의 보육수요 충당에 보육예산의 95%를 투입
 - 일례로 의료서비스의 경우, 박근혜 정부의 의료민영화 정책(영리병원 허용, 병원부대사업 확대) 강행과 의료기관에 대한 지나친 수익성 강요로 공공의료 서비스의 질적 저하와 공공성 하락을 초래
 - 특히, 폐업한 진주의료원과 같은 지방의료원은 의료취약계층뿐 아니라 지역의 주민에게 최소한의 필수적인 의료서비스 제공을 보장하는 공공의료기관으로, 이것의 부재는 의료취약지역을 확대시킴
 - '11년 현재 공공보건의료기관 수는 전체의 5.87%에 불과하고 병상 규모로 보면 11.76%로 선진국(약 30% 이상)에 비해 매우 열악한 수준으로 나타남

[표 2-15] 우리나라 공공보건의료기관 현황(2011년 10월)

구분	공공보건기관 (보건소 등) (A)	공공의료 기관 (B)	공공보건 의료기관 (C=A+B)	민간의료 기관 (D)	전체 (E=C+D)	공공/전체 (C/E)
기관수	3,435	184	3,619	58,020	61,639	5.87%
병상수	446	66,307	66,753	500,494	567,247	11.76%

자료: 보건·복지 Issue & Focus(2013)

(3) 공공부조 현황

① 현실을 반영하지 못하는 낮은 수급액

- 현재('14년 11월 개편안 이전) 기초생활급여는 중위소득의 40% 수준에 불과한 최저생

- 계비를 기준으로 81% 수준(1인 가구 기준)만 지급하여 최저생활을 유지하기에 부족
- 더욱이 재정지출 통제에 따라 상대적 수준이 지속적으로 하락세('99년: 중위 소득의 45.5% → '13년: 중위소득의 40%, 현금급여 기준 33% 수준)

[표 2-16] 최저생계비 및 기초생활수급비 규모 및 상대적 비중

(단위: 원, %)

구분	최저생계비(A)	기초생활수급비(B)	비율(B/A)
1인 가구	603,403	488,063	80.9
2인 가구	1,027,417	831,026	80.9
3인 가구	1,329,118	1,075,058	80.9
4인 가구	1,630,820	1,319,089	80.9

② 자산조사에 근거한 수급자 선정으로 인한 보장범위의 제한성

- 국민기초생활보장제의 경우 소득인정액(자산조사)을 기준으로 결정되나, 소득인정액 산정이 불합리한 것에 더해, 2015년 개편안에서 중위소득 선정기준의 도입으로 인해 보장범위가 더욱 축소
 - 소득인정액 산정 시 '실제소득' 내 부양비 포함, 과거 소득활동을 기준으로 근로소득 추정, 시장금리보다 높은 소득환산을 등 불합리한 운용체제로 인해 급여 사각지대 발생
 - 개편안에서 최저보장 수준과 기준 중위소득을 선정기준(교육: 중위소득의 50%, 주거: 43%, 의료: 40%, 생계: 30%)으로 정함에 따라, 상대기준선의 변동성이 커지면서 사각지대가 발생할 우려가 커짐
- 기초연금제의 경우 '자산조사'에 근거해 대상자를 결정하고, 다시 '국민연금가입기간'을 기준으로 차등적으로 급여를 제공하여 보장범위가 더욱 축소
 - '12년 기준 전체 65세 이상 인구(598만 명) 중 '소득 하위 70%'까지 기초연금 대상자이나, 이 중 59.03%(353만 명)만 최대 연금액인 20만 원을 지급
 - 급여액이 '국민연금 가입 기간'과 '소득액'에 따라 차등적으로 지급됨에 따라 저소득-장기가입자가 고소득-단기가입자에 비해 더 불리

3_논의 요약 및 정책적 시사점: 보편주의 복지국가 실현조건

1) 논의 요약

- 한국의 복지국가는 지속적인 사회복지비 지출 증가에도 불구하고, 여전히 ‘저부담-저복지’의 구조를 가지고 있어, 향후 선진 복지국가로 나아가기 위해서는 최소한 ‘중부담-중복지’의 구조로의 개편이 요구됨
 - 다만 향후 한국이 나아가야 할 복지국가의 방향에 대해서는 현재 한국의 복지국가 유형을 기준으로 강화되어야 할 부분과 개선해야 할 부분 등이 존재
- 한국은 OECD 국가 중 가장 빠른 속도로 사회지출이 증가하고 있어 성장기에 접어들었으나, 복지지출과 사회보장제도의 확충만으로 복지국가의 발전을 담보할 수 없음
 - 복지국가의 발전을 위해서는 노동시장의 안정화, 거버넌스 구조의 선진화, 지속가능성 등이 뒷받침되어야 하는데, 향후 어떠한 유형의 복지국가로 발전하는가는 현 상황에서 매우 중요한 문제임
- 이에 향후 한국이 나아가야 할 복지국가의 방향을 스웨덴과 같은 보편주의 복지국가로 설정할 경우 정책방향은 무엇인지를 살펴보고자 함

2) 복지국가로의 이행을 위한 보편주의의 의미

- 보편주의 복지국가를 포괄적인 사회복지 관련 서비스가 전체 국민을 대상으로 보편적으로 적용되는 국가체제로 정의할 경우, 상당한 수준의 산업화와 민주주의를 달성하여 부를 축적한 일부 국가들에 해당될 수 있음
- 보편주의는 매우 다양한 의미를 포함하는 용어로서(Anttonen and Sipilä, 2009), 선별주의와 대별되는 용어로 활용되고 있음
 - 보편주의는 사회적 급여에서 개인의 소득, 재산의 수준과 무관하게 해당 급여의 지급대상자 전원에게 지급하는 할당원리임
 - 반면 선별주의는 주로 소득 수준을 고려하여 저소득층에 자원을 집중시키는 할당원리를 의미함

- 일반적으로 보편주의는 행정의 효율성과 사회통합을 강조하고, 선별주의가 과도한 행정비용이나 수혜자에게 낙인감을 형성시킨다고 비판
- 반대로 선별주의는 욕구가 더 큰 빈곤층에게 더 많은 자원을 배분할 수 있다는 점을 강조하고, 보편주의가 자원낭비 및 수혜자들의 도덕적 해이를 가져온다고 비판
- 그러나 보편주의와 선별주의의 일반적인 논의는 모든 사회정책 영역에 적용되는 것은 아니며, 제도와 영역에 따라 그리고 개별 국가의 복지발전 단계에 따라 차별적으로 나타남

[표 2-17] 보편주의와 선별주의에 대한 찬반 논리

선별적 급여(selective benefits)	보편적 급여(universal benefits)
찬성의견	
필요로 하는 사람들에게만 소득지원 및 급여 제공	통합적: 자격이 있는 사람들의 높은 수급률
효율적: 저소득가구와 개인에게 더욱 많은 돈을 지급함	효율적: 관료주의 및 행정비용의 최소화
복지에 대한 수요를 줄이고 공공지출을 줄이거나 억제함	시민권과 사회통합의식을 증진
반대의견	
자산조사는 복잡한 절차와 신청서식을 포함. 수급률이 낮은 가능성과 높은 행정비용	공평성의 결여: 부자들이 너무 많은 것을 얻고, 세금환수를 회피할 수 있음
자산조사는 사회적 체면손상과 낙인을 포함. 수급률이 낮을 가능성	복지의존성과 과도한 국가의존을 만들어냄
모든 급여가 소득과 연계되면(자산조사) 소득이 늘어날 경우 수급자격의 박탈로 인하여 근로의욕을 저해(빈곤의 덫)	낭비적: 소득이 올라가도 보편적 급여를 계속해서 받음

자료: Blackmore(1998: 62), 김연명(2011)에서 재인용

- 보편주의 복지국가는 포괄적인 사회복지 관련 서비스가 전체 국민에게 보편적으로 적용되는 국가체제를 의미하며 한국복지국가의 성격과 경로를 결정짓는 근간 내지 주춧돌과 같은 역할을 담당

3) 보편주의 실현을 위한 한국 복지국가의 중장기 정책방향

(1) 경제구조적 조건 - 소득불평등의 해소 및 좋은 일자리의 마련

- 금융·기업 개혁, 노동개혁, 재정개혁 등의 경제구조 개혁을 통해 소득 양극화의 근본적인 원인을 치유
 - 대기업과 중소기업 간의 균형적 발전을 도모하고, 정규직과 비정규직 간의 임금 격차를 줄이고 경제의 투명성과 조세 형평성을 높여 소득재분배 기능을 강화
- 질 좋은 일자리 창출을 통한 복지와 경제의 선순환 구조 강화
 - 고용을 통한 경제성장이 좋은 일자리를 창출하고 이것이 복지증대로 이어져 역동적 복지국가로 이전하는 고용, 복지, 경제의 선순환 구조강화를 통해 복지의 보편적 수준을 제고
- 적극적노동시장정책으로의 패러다임 전환을 통해 노동시장에 고착화된 이중구조를 완화
 - 적극적노동시장정책: 노동시장에 대한 정부의 선택적 개입을 통해 노동시장의 유연성을 제고, 경제의 안정적 성장을 도모하기 위한 노동시장 정책
 - 2차 노동시장에 속한 근로자에 대한 적극적노동시장정책을 통해 노동력의 수급을 원활히 하고 완전고용을 달성함으로써 노동시장의 이중성을 완화

(2) 재정적 조건 - 조세제도 개혁을 통한 안정적 재원 운용 및 투명성 제고

- 점진적 조세제도 개혁을 통해 안정적으로 복지재원을 확보하고 재정수지 불균형을 완화하기 위한 노력 필요
 - 소득세의 점진적 인상을 통한 수직적 형평성 추구와 법인세율 인상 및 감면 제도 개선을 통한 수평적 형평성 확보
 - 사회보험 재정 안정화를 위해 보험료를 인상, 급부율 인하와 같은 단기적 개혁 외에도 4대 연금제도의 통합과 같은 중장기적인 구조적 개혁방안 모색
- 예산의 탄력적 운영, 재량지출의 절감 등을 통한 재정지출의 효율화를 모색하고 협력적 거버넌스에 기반한 참여예산제 확대를 통해 재정운용의 투명성 제고

(3) 사회정치적 조건 - 사회연대성의 강화와 재정민주주의의 실현

- 다양한 이해관계에 있는 계급, 계층 간의 연대형성을 통한 정치체제 마련 필요
 - 정당 간 정책적 차별성이 크지 않은 한국의 정치지형에서 정당명부식 비례대표제를 강화하여 다양한 이해들이 협상되고 합의될 수 있는 여건형성이 필요
- 모든 인간이 동등하게 존중받는 동시에 개개인의 특성이 존중되어야 하는 보편주의 복지국가의 철학과 가치에 대한 인식 제고
 - 국가는 국민을 위해 존재하고 국민의 소중함을 국가구성과 운영의 핵심가치로 여기는 보편주의 복지국가에 대한 국민의 인식 전환을 통해 제도에 대한 수용성 제고
- 공공사회지출의 증대와 재분배정책의 활성화를 위해 다수대표제에서 탈피하여 비례대표제로의 이행을 통해 선거제도의 대표성을 강화
 - 다수대표제는 빈곤계층이 소외될 수밖에 없어, 복지지출이 GDP에서 차지하는 비중과 조세·이전지출의 소득불평등 완화 및 빈곤을 감소 효과는 비례대표제에 비해 낮게 나타남(강병구, 2015)
 - 따라서 비례대표제로의 개혁을 통해 재정의 소득재분배 기능을 강화하고 빈곤층의 적극적 사회참여 및 이들과의 연대 강화를 통해 재정민주주의를 실현

(4) 복지정책 주요 분야별 조건

① 사회보험의 사각지대 해소 및 보장성 강화

- 사회보험의 사각지대는 노동시장의 이중구조와 결합하여 나타난다는 점을 고려할 때 질 좋은 일자리를 적극 창출하는 것은 보편적 복지실현의 필수조건임
 - 사회보험의 광범위한 사각지대는 주로 고용의 불안정성이 높은 집단에서 발생가능성이 높고, 취약한 2차 노동시장 근로자일수록 사회보험 혜택에서 벗어나 있는 역진적 상황이 나타남
 - 고용안전망을 통한 보호를 강화하고 근로이력과 상관없는 보편적인 사회보험 제도의 확대와 이들을 제도 안으로 편입시키기 위한 사회보험료 지원이

필요

- 보장되는 서비스 확대를 통해 환자의 직접부담을 완화하고 비급여 항목의 급여 전환을 통해 건강보험의 보장성 강화 필요
 - 대표적인 사민주의 복지국가 모델인 스웨덴(81.6%)이나 덴마크(85.3%) 수준은 아니더라도 점진적인 보장성 확대를 통해 공공의료지출 수준(2011년, 55.3%)을 개선하려는 노력이 요구됨

② 사회서비스의 중앙-지방 간 역할분담체계의 합리화 및 공공성 강화

- 2005년 복지분야 지방분권화 이후 지방정부의 재정운용 일반에 심대한 영향을 끼치고 있는 민간 주도의 서비스 공급구조에 대한 민주적 통제와 철저적 민주주의 반영을 통해 공공성 강화방안 모색
 - 정부는 서비스를 제공하는 민간기관에 대해 재정지원뿐 아니라 국가재정의 투입과 지출에 대한 엄격한 통제와 관리를 통한 투명성 확보가 요구됨
 - 공공성 확보를 위해서는 양질의 서비스를 제공하는 것 역시 중요하므로 질적 수준 제고를 위한 제도적 기반 마련이 선행되어야 함

③ 공적부조의 보편성 강화 및 수급액 인상

- 사회보험의 성숙과 다양한 사회서비스의 제공과 함께 국가의 취약계층을 위한 공적부조의 보편성 강화 및 수급액 인상을 적극적으로 추진할 필요성이 높음
 - 한국의 사회복지가 미성숙한 사회보험과 기업복지, 그리고 가족을 비롯한 공동체에 상당 부분 의존하고 있는 것을 탈피하여 국가가 적극적으로 사회 취약계층에 대한 보호를 강화해야 함
 - 공공부조는 사실상 대부분의 국가에서 빈곤선의 역할을 담당하고 있는바, 수혜자들에게 실질적 도움을 주기 위해 가구 규모뿐만 아니라 지역별·가구 유형별 특성을 반영한 기준을 수급자 선정 및 급여 기준으로 적용할 필요

03

복지재정 여건 및 중장기 전망

- 1_한국의 복지재정 주요 여건
- 2_국가-서울시 중장기 재정전망

03. 복지재정 여건 및 중장기 전망

1. 한국의 복지재정 주요 여건

1) 중앙 및 지방의 재정 세입 현황

(1) 재정구조 개요

- 세입과 세출로 구분되는 국가의 재정구조에서 세입은 일반회계와 특별회계, 기금, 그리고 세출은 12개의 기능별 분야로 구성됨
- 세입 중 일반회계는 내국세를 포함해 5대 분야로 구분되며 특별회계는 2대 분야, 기금은 사회보험성기금 등 4대 분야로 구분
- 세출은 R&D부터 사회복지 및 고용, 그리고 일반-지방행정에 이르기까지 12개 분야로 구분됨



[그림 3-1] 국가와 지방의 세입·세출 구조

- 지방재정의 경우에도 세입과 세출로 대별되는 재정구조 속에 세출은 12개의 기능별 부문으로 구성됨
 - 지방 세출은 국가 세출과 마찬가지로 과학기술로부터 일반 공공행정에 이르기까지 12개의 기능별 분야로 구성됨
 - 이 가운데 보건 분야와 구분되어 있는 사회복지 분야는 기초생활보장부터 사회복지 일반에 이르는 8개의 세부 항목으로 구성됨
- '14년 현재 중앙정부의 총수입은 당초 예산안을 기준으로 369.3조 원이며 지난 '08년 이래 증가세를 나타냄
 - 예산수입(일반회계+특별회계)이 243.7조 원으로 총수입의 66%를 차지하고, 기금수입은 총수입의 34%에 해당하는 125.6조 원임
 - '08년~'14년 기간 동안 연평균 5.1% 증가하였는데, 이 중 기금수입의 증가세가 6.3%로 상대적으로 빠름

[표 3-1] 중앙정부 및 지방정부의 세입 현황

(단위: 조 원, %)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
중앙 재정	총수입	274.2 (100.0)	291.0 (100.0)	290.8 (100.0)	314.4 (100.0)	343.5 (100.0)	372.6 (100.0)	369.3 (100.0)	5.1
	예산수입 (일반회계+특별회계)	186.9 (68.2)	196.9 (67.7)	194.8 (67.0)	212.1 (67.5)	234.0 (68.1)	253.3 (68.0)	243.7 (66.0)	4.5
	기금수입	87.3 (31.8)	94.1 (32.3)	96.0 (33.0)	102.3 (32.5)	109.5 (31.9)	119.3 (32.0)	125.6 (34.0)	6.3
지방 재정	총수입	125.0 (100.0)	137.5 (100.0)	139.9 (100.0)	141.0 (100.0)	151.1 (100.0)	156.8 (100.0)	163.6 (100.0)	4.6
	자체수입 (지방세수입+세외수입)	73.6 (58.9)	80.9 (58.8)	79.5 (56.8)	79.3 (56.2)	85.9 (56.8)	87.1 (55.5)	75.1 (45.9)	0.3
	의존재원 (지방교부세+보조금)	47.8 (38.3)	53.0 (38.5)	55.3 (39.5)	58.0 (41.1)	61.2 (40.5)	65.7 (41.9)	69.3 (42.4)	6.4
	지방채	3.5 (2.8)	3.7 (2.7)	5.2 (3.7)	3.7 (2.6)	3.9 (2.6)	4.1 (2.6)	4.9 (3.0)	5.8
	보전수입등 및 내부거래	-	-	-	-	-	-	14.4 (8.8)	-
중앙 대비 지방재정 비중		45.6	47.3	48.1	44.9	44.0	42.1	44.3	-

주: 이 자료는 당초 예산, 순계 기준

자료: 연도별 나라살림 예산개요, 재정고 지방예산 현황

- 지방정부의 총수입은 중앙정부 수입의 44% 수준인 163.6조 원으로, 같은 기간 중앙정부 세입 증가율보다 다소 낮은 4.6%의 성장세를 나타냄
 - 지방정부 총수입 중 자체수입(지방세 수입+세의 수입)이 전체의 45.9%인 75.1조 원에 달함
 - 그럼에도 불구하고 자체수입 증가율은 0.3%에 불과해, 의존재원 증가율(6.4%)이나 지방채 증가율(5.8%)과는 큰 차이를 보임
- 국가재정 수입의 주요 항목인 세수입 중 국세는 '14년 현재 중앙재정 수입의 56.6%에 상당하는 209조 원이며, 연평균 3.7%씩 증가함
 - 국세의 85.8%를 차지하는 내국세는 소득세(54.4조 원), 법인세(46.0조 원), 부가가치세(58.5조 원) 등이 주요 세원을 차지함
 - '11년에서 '14년 사이 국세가 연평균 3.7%씩 증가하는 동안 내국세는 4.4% 증가하였으며, 특히 소득세는 8.0%의 빠른 증가세를 보임

[표 3-2] 국가의 세수입 주요 현황: 중앙재정 대 지방재정

(단위: 조 원, %)

구분		2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
중앙재정	국세	180.8	197.2	208.9	209.3	3.7
	내국세	151.4 (100.0)	166.1 (100.0)	173.8 (100.0)	179.6 (100.0)	4.4
	소득세	40.0 (26.4)	45.8 (27.6)	49.8 (28.7)	54.4 (30.3)	8.0
	법인세	41.3 (27.3)	44.5 (26.8)	46.0 (26.5)	46.0 (25.6)	2.7
	부가가치세	52.9 (34.9)	56.8 (34.2)	56.6 (32.6)	58.5 (32.6)	2.5
지방재정	지방세	49.7 (100.0)	53.8 (100.0)	53.7 (100.0)	54.5 (100.0)	2.3
	취득세	12.9 (26.0)	14.8 (27.5)	13.8 (25.7)	13.1 (24.0)	0.4
	지방소득세	8.4 (16.9)	9.2 (17.1)	10.1 (18.8)	10.1 (18.5)	4.7
	지방소비세	2.7 (5.4)	2.9 (5.4)	3.2 (6.0)	4.2 (7.6)	11.2
	재산세	8.0 (16.1)	8.4 (15.6)	7.9 (14.7)	8.1 (14.9)	0.3
국세 대비 지방세 비중		27.5	27.3	25.7	26.0	-

주: 이 자료는 당초 예산, 국세는 일반회계 기준, 지방세는 일반회계 및 특별회계 순계 기준

내국세 및 지방세 세부 항목 중 비중이 높은 상위 3개 항목만 제시

자료: 연도별 나라살림 예산개요, 지방자치단체 통합재정 개요

- 반면, 지방재정 수입의 33.3%를 차지하는 지방세는 54.5조 원으로 국세에 비해 다소 낮은 2.3%의 연평균 증가율을 나타냄
 - 지방세 중 가장 큰 비중을 차지하는 것이 취득세(24.0%)이며, 이외에 지방소득세(18.5%), 재산세(14.9%)의 순서를 나타냄
 - 연평균 증가율을 보면 '11년~'14년 동안 지방세가 전체적으로 2.3%의 증가율을 보이는 가운데, 지방소비세와 지방소득세가 각각 11.2%, 4.7%에 달하는 빠른 증가세를 나타냄

(2) 중앙 및 지방의 재정지출 현황

- '14년 현재 중앙정부의 총지출은 356조 원으로, '08년 이래 재정수입을 상회하는 연평균 5.6%의 증가세를 나타냄
 - 12개 기능별 분야로 살펴보면, 총지출 중 사회복지·보건 분야 지출이 106.4조 원(2014년 현재)으로, 전체의 29.9%에 달함
 - 반면, R&D 분야(5.0%)나 문화·체육·관광 분야(1.5%) 등은 전체에서 차지하는 비중이 낮음
 - 지출 증가세의 경우에도 총지출이 연평균 5.6%씩 증가하는 가운데 사회복지·보건 분야 지출은 연평균 7.9%씩 증가함
 - 이러한 증가세는 지출 비중이 미미한 R&D, 문화·체육·관광 분야를 제외하면 가장 빠른 성장세라 할 수 있음
- 반면, 지방정부 총지출은 2014년 현재 164조 원으로, 이는 중앙의 재정지출 대비 46.1%에 달하는 규모임
 - 중앙정부와 마찬가지로, 지방정부의 경우에도 사회복지·보건 분야가 총지출의 26.0%에 달하는 42.5조 원으로 가장 높은 비중을 차지함
 - 이외 환경보호 16.2조 원(9.9%), 수송 및 교통 15.2조 원(9.3%), 국토 및 지역개발 11.5조 원(7.0%) 등이 지방정부 지출 중 비교적 높은 비중을 차지함

[표 3-3] 중앙정부의 지출 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
중앙정부 총지출	257.2 (100.0)	284.5 (100.0)	292.8 (100.0)	309.1 (100.0)	325.4 (100.0)	342.0 (100.0)	355.8 (100.0)	5.6
R&D	10.8 (4.2)	12.3 (4.3)	13.7 (4.7)	14.9 (4.8)	16.0 (4.9)	16.9 (4.9)	17.7 (5.0)	8.6
산업·중소기업· 에너지	12.6 (4.9)	16.2 (5.7)	15.1 (5.2)	15.2 (4.9)	15.1 (4.6)	15.5 (4.5)	15.4 (4.3)	3.4
SOC	19.2 (7.5)	24.7 (8.7)	25.1 (8.6)	24.4 (7.9)	23.1 (7.1)	24.3 (7.1)	23.7 (6.7)	3.6
농림수산식품	16.4 (6.4)	16.9 (5.9)	17.3 (5.9)	17.6 (5.7)	18.1 (5.6)	18.4 (5.4)	18.7 (5.3)	2.2
보건·복지	67.6 (26.3)	74.6 (26.2)	81.2 (27.7)	86.4 (28.0)	92.6 (28.5)	97.4 (28.5)	106.4 (29.9)	7.9
교육	35.5 (13.8)	38.2 (13.4)	38.3 (13.1)	41.2 (13.3)	45.5 (14.0)	49.8 (14.6)	50.7 (14.2)	6.1
문화체육관광	3.2 (1.2)	3.5 (1.2)	3.9 (1.3)	4.2 (1.4)	4.6 (1.4)	5.0 (1.5)	5.4 (1.5)	9.1
환경	4.5 (1.7)	5.1 (1.8)	5.4 (1.8)	5.8 (1.9)	6.0 (1.8)	6.3 (1.8)	6.5 (1.8)	6.3
국방	26.6 (10.3)	28.5 (10.0)	29.6 (10.1)	31.4 (10.2)	33.0 (10.1)	34.3 (10.0)	35.7 (10.0)	5.0
외교통일	2.8 (1.1)	3.0 (1.1)	3.3 (1.1)	3.7 (1.2)	3.9 (1.2)	4.1 (1.2)	4.2 (1.2)	7.0
공공질서·안전	11.7 (4.5)	12.3 (4.3)	12.9 (4.4)	13.7 (4.4)	14.5 (4.5)	15.0 (4.4)	15.8 (4.4)	5.1
일반공공행정	46.3 (18.0)	48.6 (17.1)	48.7 (16.6)	52.4 (17.0)	55.1 (16.9)	55.8 (16.3)	57.2 (16.1)	3.6

주: 이 자료는 당초 예산, 순계 기준

자료: 연도별 나라살림 예산개요

- 한편, 지방정부의 지출은 '08년~'14년 동안 중앙의 지출보다 약간 낮은 수준인 연평균 4.6%씩 증가
 - 특히, 사회복지·보건 분야 지출은 매년 10% 이상의 증가율을 보여 그 비중이 '08년 18.9%에서 '14년 26.0%로 크게 상승함

[표 3-4] 지방정부의 지출 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
지방정부 총지출	125.0 (100.0)	137.5 (100.0)	139.9 (100.0)	141.0 (100.0)	151.1 (100.0)	156.8 (100.0)	163.6 (100.0)	4.6
일반공공행정	11.0 (8.8)	10.3 (7.5)	12.0 (8.6)	12.5 (8.9)	12.9 (8.5)	13.0 (8.3)	13.8 (8.4)	3.9
공공질서 및 안전	2.0 (1.6)	2.0 (1.5)	2.2 (1.6)	2.3 (1.6)	2.8 (1.9)	2.9 (1.8)	2.7 (1.7)	5.1
교육	7.0 (5.6)	7.9 (5.7)	8.1 (5.8)	9.0 (6.4)	9.8 (6.5)	10.0 (6.4)	9.7 (5.9)	5.6
문화 및 관광	6.0 (4.8)	7.1 (5.2)	7.8 (5.6)	7.0 (5.0)	7.4 (4.9)	7.8 (5.0)	8.0 (4.9)	4.9
보건 및 복지	23.6 (18.9)	26.1 (19.0)	28.8 (20.6)	30.4 (21.6)	33.0 (21.8)	37.3 (23.8)	42.5 (26.0)	10.3
환경보호	13.7 (11.0)	14.4 (10.5)	14.9 (10.7)	15.0 (10.7)	15.4 (10.2)	15.8 (10.1)	16.2 (9.9)	2.8
농림해양수산	8.1 (6.5)	9.3 (6.8)	9.7 (6.9)	9.8 (7.0)	10.4 (6.9)	10.9 (7.0)	11.2 (6.9)	5.5
산업·중소기업	2.6 (2.1)	2.9 (2.1)	3.0 (2.1)	3.0 (2.1)	3.3 (2.2)	3.2 (2.0)	3.0 (1.8)	2.4
수송 및 교통	16.3 (13.0)	18.4 (13.4)	16.5 (11.8)	15.1 (10.7)	15.7 (10.4)	15.5 (9.9)	15.2 (9.3)	-1.2
국토 및 지역개발	12.9 (10.3)	14.5 (10.5)	12.8 (9.2)	11.6 (8.2)	12.6 (8.3)	12.2 (7.8)	11.5 (7.0)	-1.9
과학기술	0.7 (0.6)	0.7 (0.5)	0.4 (0.3)	0.3 (0.2)	0.5 (0.3)	0.6 (0.4)	0.6 (0.4)	-2.5
예비비	2.2 (1.8)	2.4 (1.7)	2.2 (1.6)	2.3 (1.6)	3.1 (2.1)	3.1 (2.0)	3.0 (1.8)	5.3
기타	19.0 (15.2)	21.6 (15.7)	21.4 (15.3)	22.5 (16.0)	24.2 (16.0)	24.5 (15.6)	26.0 (15.9)	5.4

주: 이 자료는 당초 예산, 순계 기준

자료: 재정고 지방예산 현황

(3) 사회복지·보건 분야 재정지출 현황

- 이와 같이 사회복지·보건 분야를 중심으로 한 지속적인 재정지출 증가세는 향후 중앙 및 지방정부 재정에 큰 부담으로 작용할 것이 예상됨
 - 특히, 지방정부의 사회복지·보건 지출 증가세는 지방의 총지출은 물론 중앙의 복지 및 보건지출의 증가를 상회함
 - 이러한 구조적 여건을 고려해 볼 때, 향후 재정수입 기반이 제대로 확충되지 않으면 재정압박 요인으로 작용할 것이 분명함

[표 3-5] 중앙정부의 사회복지·보건 지출 현황 및 추세

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
정부사회복지보건지출	67.6 (100.0)	74.6 (100.0)	81.2 (100.0)	86.4 (100.0)	92.6 (100.0)	97.4 (100.0)	106.4 (100.0)	7.9
기초생활보장	6.9 (10.2)	7.1 (9.5)	7.3 (9.0)	7.5 (8.7)	7.9 (8.5)	8.6 (8.8)	8.8 (8.3)	4.1
취약계층지원	3.5 (5.2)	4.7 (6.3)	5.7 (7.0)	5.2 (6.0)	5.5 (5.9)	6.1 (6.3)	8.4 (7.9)	15.7
공적연금	21.4 (31.7)	23.8 (31.9)	26.0 (32.0)	28.2 (32.6)	31.3 (33.8)	33.1 (34.0)	36.4 (34.2)	9.3
보육·가족·여성	1.6 (2.4)	1.9 (2.5)	2.4 (3.0)	2.9 (3.4)	3.4 (3.7)	4.5 (4.6)	5.7 (5.4)	23.6
노동	10.5 (15.5)	11.8 (15.8)	12.3 (15.1)	12.6 (14.6)	13.1 (14.1)	13.9 (14.3)	14.5 (13.6)	5.5
보훈	3.1 (4.6)	3.4 (4.6)	3.6 (4.4)	3.9 (4.5)	4.1 (4.4)	4.3 (4.4)	4.5 (4.2)	6.4
주택	14.7 (21.7)	15.0 (20.1)	16.7 (20.6)	18.1 (20.9)	19.0 (20.5)	17.5 (18.0)	18.2 (17.1)	3.6
보건의료	1.2 (1.8)	1.6 (2.1)	1.7 (2.1)	1.6 (1.9)	1.6 (1.7)	2 (2.1)	1.9 (1.8)	7.8
건강보험	4.5 (6.7)	5.2 (7.0)	5.4 (6.7)	5.7 (6.6)	6.0 (6.5)	6.5 (6.7)	7.0 (6.6)	7.6
식품의약품안전	0.2 (0.3)	0.2 (0.3)	0.2 (0.3)	0.2 (0.3)	0.2 (0.3)	0.3 (0.3)	0.3 (0.3)	8.9

자료: 연도별 나라살림 예산개요

- 사회복지·보건 분야 지출의 급속한 증가는 취약계층지원, 공적연금, 보육·가족·여성, 노인·청소년 지출 증가 등 4대 지출요인이 작용한 것에서 비롯함
- 실제 중앙정부의 사회복지·보건 지출을 살펴보면, ‘보육·가족·여성 지출’과 ‘취약계층 지원 지출’을 중심으로 매우 빠른 증가세가 존재함
 - ‘보육·가족·여성 지출’은 연평균 23.6%씩 증가해 ‘08년 2.4%이던 지출 비중이 ‘14년 5.4%로 크게 상승함
 - 이와 유사하게 ‘취약계층 지원 지출’도 연평균 15.7%씩 증가해 ‘08년 5.2%이던 지출 비중이 ‘14년 7.9%로 상승함
 - ‘공적연금 지출’은 지출 비중이 34.2%(‘14년)에 달하는 가운데, 전체 사회복지 지출 증가보다 빠른 연평균 9.3%의 증가율을 나타냄
- 지방의 사회복지·보건 지출의 경우에도 ‘보건·가족·여성 지출’과 ‘노인·청소년 지출’을 중심으로 빠른 증가세가 존재함
 - ‘보건·가족·여성 지출’은 연평균 19.4%씩 증가해 ‘08년 17.4%이던 지출 비중이 ‘14년 28%로 크게 상승함
 - ‘노인·청소년 지출’은 연평균 13.2% 증가해 ‘14년 현재 지출 비중이 24.2%로 크게 상승함
- 이들 지출항목의 빠른 증가는 최근에 복지정책이 신규로 도입되거나 확대에서 기인
 - 실제 ‘13년에는 ‘영유아보육사업’이 확대되고 ‘14년에는 기초연금제가 시행
 - 기초연금제에서는 65세 이상 노인 중 소득인정액 기준 하위 70% 노인에게 국민연금 가입기간에 따라 매달 10~20만 원을 차등 지급함

[표 3-6] 지방정부의 사회복지·보건 지출 현황 및 추세

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
지방사회복지보건 지출	23.6 (100.0)	26.1 (100.0)	28.8 (100.0)	30.4 (100.0)	33.0 (100.0)	37.3 (100.0)	42.5 (100.0)	10.3
기초생활보장	8.3 (35.2)	8.4 (32.2)	8.6 (29.9)	9.1 (29.9)	9.3 (28.2)	10.2 (27.3)	10.3 (24.2)	3.7
취약계층지원	2.9 (12.3)	3.2 (12.3)	3.5 (12.2)	3.9 (12.8)	4.4 (13.3)	4.7 (12.6)	5.3 (12.5)	10.6
보육·가족·여성	4.1 (17.4)	4.9 (18.8)	5.9 (20.5)	6.7 (22.0)	7.7 (23.3)	9.9 (26.5)	11.9 (28.0)	19.4
노인·청소년	4.9 (20.8)	6.2 (23.8)	6.6 (22.9)	6.9 (22.7)	7.1 (21.5)	7.7 (20.6)	10.3 (24.2)	13.2
노동	0.3 (1.3)	0.3 (1.1)	0.7 (2.4)	0.6 (2.0)	0.6 (1.8)	0.6 (1.6)	0.7 (1.6)	15.2
보훈	0.05 (0.2)	0.09 (0.3)	0.1 (0.3)	0.2 (0.7)	0.2 (0.6)	0.2 (0.5)	0.2 (0.5)	26.0
주택	0.8 (3.4)	0.8 (3.1)	0.7 (2.4)	0.8 (2.6)	1.2 (3.6)	1.2 (3.2)	1.0 (2.4)	3.8
사회복지일반	0.3 (1.3)	0.3 (1.1)	0.3 (1.0)	0.3 (1.0)	0.3 (0.9)	0.4 (1.1)	0.4 (0.9)	4.9
보건의료	1.9 (8.1)	1.9 (7.3)	2.2 (7.6)	2.0 (6.6)	2.0 (6.1)	2.3 (6.2)	2.3 (5.4)	3.2
식품의약품안전	0.02 (0.1)	0.03 (0.1)	0.03 (0.1)	0.04 (0.1)	0.05 (0.2)	0.06 (0.2)	0.07 (0.2)	23.2

자료: 재정고 지방예산 현황

2) 서울시 재정여건: 복지를 중심으로

(1) 서울시 재정수입 현황

- '14년 서울시 재정의 총수입은 24.5조 원으로, 중앙의 총수입 대비 6.6%, 지방 총수입 대비 15.0%를 차지

- 총수입 중 자체수입(지방세수입+세외수입)은 전체의 74.6%인 18.2조 원으로, 광역시 평균과 비교해 자체 자원 비중이 매우 높음
- 이외 지출에 소요되는 자원의 일부가 의존재원과 지방채로도 충당되는바, '14년 현재 각각 3.5조 원, 1조 원(3.9%)에 달함

[표 3-7] 서울시 및 광역 시도 세입 현황

(단위: 조 원, %)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
서울시	총수입	21.1 (100.0)	22.7 (100.0)	22.9 (100.0)	22.7 (100.0)	23.7 (100.0)	23.5 (100.0)	24.5 (100.0)	2.2
	자체수입 (지방세수입+세외수입)	18.1 (86.0)	20.3 (89.3)	19.4 (84.6)	20.1 (88.2)	20.7 (87.2)	20.2 (85.9)	18.2 (74.6)	0.1
	의존재원 (지방교부세+보조금)	2.3 (11.1)	1.9 (8.3)	2.0 (8.8)	2.1 (9.2)	2.4 (10.0)	2.7 (11.3)	3.3 (13.5)	5.0
	지방채	0.6 (2.9)	0.5 (2.4)	1.5 (6.6)	0.6 (2.6)	0.7 (2.8)	0.6 (2.7)	1.0 (3.9)	6.7
광역시 (평균)	총수입	4.1 (100.0)	4.6 (100.0)	4.9 (100.0)	4.9 (100.0)	5.3 (100.0)	5.5 (100.0)	5.8 (100.0)	5.7
	자체수입 (지방세수입+세외수입)	2.6 (63.7)	2.9 (62.3)	2.9 (60.1)	2.9 (59.2)	3.2 (60.1)	3.2 (59.0)	2.9 (50.8)	1.8
	의존재원 (지방교부세+보조금)	1.3 (31.9)	1.6 (33.5)	1.7 (34.5)	1.8 (36.8)	1.9 (35.9)	2.0 (36.5)	2.1 (36.1)	7.9
	지방채	0.2 (4.4)	0.2 (4.2)	0.3 (5.4)	0.2 (4.0)	0.2 (4.0)	0.2 (4.5)	0.3 (5.6)	9.8

주: 이 자료는 당초 예산, 순계 기준임. 광역시는 6개 광역시 평균에 해당

자료: 재정고

- 현재 서울시의 재정수입에서 자체 자원의 비중은 높으나 분야별 증가추세를 보면 서울시도 재정적 제약이 심화되고 있음
 - 우선, '08년~'14년 동안 총수입이 연평균 2.2% 증가한 가운데, 자체수입은 연평균 0.1%의 미미한 증가에 그쳤고, '14년에는 지난 2010년대 초반에 비해 큰 폭의 감소를 나타냄
 - 반면, 지방채는 지난 '08년 대비 6.7% 증가했으며, '11년~'13년과 비교해 '14년 큰 폭으로 증가함

- 다른 광역자치단체의 경우 안정적인 의존재원의 영향으로 서울시에 비해 상대적으로 양호한 재정여건을 나타냄
 - 총 세입의 경우 연평균 5.7% 증가해 서울시 총 세입보다 2배 이상의 빠른 증가세를 보이고 있음
 - 전체의 36%를 차지하고 있는 의존재원도 7.9%로 빠른 증가세를 보임
- 지방재정 중 자주재원 항목인 지방세 수입은 '14년 현재 11.5조 원으로, 2012년 이래 감소세를 나타냄
 - 서울시 지방세 수입은 '11년 11.8조 원에서 '14년 11.5조 원으로 연평균 0.6%씩 감소하는 추세임
 - 이는 지방소비세의 증가에도 불구하고 서울시 지방세 수입의 22%를 차지하고 있는 취득세가 연평균 3.6%씩 감소한 데 주로 기인함
 - 아울러 다른 광역자치단체에는 부재한 재산세가 지난 '11년 이래로 연평균 14.7%씩 감소한 것도 세수입 감소에 영향을 줌

[표 3-8] 서울시 지방세 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
지방세(구성비)	11.8(100.0)	12.6(100.0)	11.7(100.0)	11.5(100.0)	-0.6
취득세	2.9(24.6)	3.4(27.0)	2.7(23.1)	2.5(21.7)	-3.6
지방소득세	3.4(28.8)	3.6(28.6)	4.2(35.9)	4.0(34.8)	4.1
지방소비세	0.4(3.4)	0.5(4.0)	0.5(4.3)	0.8(7.0)	16.7
재산세	1.7(14.4)	1.8(14.3)	0.9(7.7)	0.9(7.8)	-14.7

주: 이 자료는 당초예산, 일반회계 및 특별회계 순계 기준

자료: 지방자치단체 통합재정 개요

(2) 서울시 재정지출 현황

- '14년 현재 총지출은 24.5조 원으로 재정수지가 균형을 이루는 가운데, 전체 사회 복지·보건, 교통, 교육 분야 지출이 전체의 57%를 차지함
 - 실제, 사회복지 및 보건 분야 7.5조 원(30.9%), 교통 분야 3.5조 원(14.2%), 교육 분야 2.8조 원(11.6%) 등을 차지함

[표 3-9] 서울시 세출예산 현황

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
총 세출	21.1	22.7	22.9	22.7	23.7	23.5	24.5	2.5
일반공공행정	2.0 (9.7)	1.1 (4.9)	1.7 (7.6)	2.0 (8.8)	1.6 (6.8)	1.4 (5.8)	1.6 (6.5)	-4.0
공공질서·안전	0.5 (2.2)	0.1 (0.6)	0.2 (0.8)	0.2 (0.7)	0.2 (0.7)	0.2 (0.8)	0.2 (0.8)	-13.7
교육	2.5 (11.6)	2.7 (11.8)	2.7 (11.6)	2.8 (12.5)	2.9 (12.2)	2.8 (12.0)	2.8 (11.6)	2.5
문화 및 관광	0.6 (3.0)	0.8 (3.4)	0.7 (3.1)	0.6 (2.7)	0.7 (2.8)	0.7 (2.8)	0.6 (2.6)	0.5
환경보호	2.5 (11.6)	2.4 (10.4)	2.2 (9.6)	2.0 (8.9)	2.1 (9.0)	2.2 (9.2)	2.2 (9.0)	-1.8
사회복지·보건	4.5 (21.4)	4.7 (20.8)	5.1 (22.3)	5.3 (23.5)	6.1 (25.6)	6.9 (29.3)	7.6 (30.9)	9.0
농림해양수산	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.1 (0.0)	0.1 (0.0)	0.1 (0.0)	0.1 (0.0)	33.6
산업·중소기업	0.3 (1.3)	0.2 (0.9)	0.2 (1.1)	0.2 (0.9)	0.2 (1.0)	0.3 (1.2)	0.2 (0.9)	-3.0
수송·교통	3.2 (15.0)	3.9 (17.0)	3.4 (14.9)	3.3 (14.6)	3.1 (13.1)	3.6 (15.1)	3.5 (14.2)	1.6
국토·지역개발	1.9 (9.1)	1.5 (6.4)	1.4 (6.2)	0.9 (4.2)	1.2 (5.1)	0.9 (3.9)	0.7 (2.8)	-15.8
과학기술	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	-	-	-
예비비	0.2 (1.1)	0.3 (1.3)	0.3 (1.3)	0.3 (1.3)	0.2 (1.0)	0.3 (1.2)	0.3 (1.2)	3.9
기타	2.9 (13.9)	5.1 (22.4)	4.9 (21.4)	4.9 (21.6)	5.3 (22.4)	4.3 (18.4)	4.7 (19.1)	8.1

자료: 재정고 지방예산 현황

- 한편, 정부 간 재정지출을 비교해 볼 때 서울시의 사회복지 및 보건 분야 지출은 주목할 만한 요소임
- 총지출은 서울시가 중앙정부, 지방정부 및 타 광역시보다 크게 낮은 수준인 반면, 사회복지·보건 분야 지출은 매년 더 빠르게 증가함

- '08년~'14년 동안 서울시의 총지출이 연평균 2.5%의 증가율을 보인 반면, 사회복지·보건 지출은 연평균 9.0%에 달하는 현저히 높은 증가세를 나타냄
- 이러한 지출 구조로 인해 최근 사회복지·보건 지출 비중은 25.6%('12년)에서 30.9%('14년)로 크게 증가함

[표 3-10] 서울시와 광역시 및 도의 주요 세출항목 비교

(단위: 조 원, %)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
서울시	총지출	21.1 (100.0)	22.7 (100.0)	22.9 (100.0)	22.7 (100.0)	23.7 (100.0)	23.5 (100.0)	24.5 (100.0)	2.5%
	사회복지보건 지출	4.5 (21.4)	4.7 (20.8)	5.1 (22.3)	5.3 (23.5)	6.1 (25.6)	6.9 (29.3)	7.6 (30.9)	9.0%
광역시	총지출	4.1 (100.0)	4.6 (100.0)	4.9 (100.0)	4.9 (100.0)	5.3 (100.0)	5.5 (100.0)	5.8 (100.0)	5.7%
	사회복지보건 지출	0.9 (21.3)	1.0 (21.2)	1.1 (22.9)	1.2 (25.0)	1.3 (25.3)	1.5 (27.1)	1.7 (29.6)	11.6%
도	총지출	8.8 (100.0)	9.7 (100.0)	9.7 (100.0)	9.9 (100.0)	10.7 (100.0)	11.1 (100.0)	11.5 (100.0)	4.7%
	사회복지보건 지출	1.5 (16.0)	1.7 (16.3)	1.9 (17.7)	2.0 (18.3)	2.1 (18.1)	2.4 (19.7)	2.7 (21.7)	10.1%

주: 이 자료는 당초 예산, 순계 기준, 광역시는 6개 광역시 평균, 도는 9개 도 평균

자료: 재정고

- 2014년 현재, 서울시의 사회복지 및 보건 지출은 총지출의 30.9%인 7.6조 원에 달하며, 취약계층 지원 3대 분야가 전체의 80%를 차지함
 - 사회복지 및 보건 지출 중 취약계층 지원이 36.1%로 가장 높은 비중을 보이는데, 이는 기초생활보장 지출이 취약계층 지원에 포함되는 데 따른 것임
 - 다음으로 보육·가족·여성 25.0%, 노인·청소년이 18.1%를 차지해, 보육·가족·여성 지출이 추가 되는 자치구와는 상이한 모습을 보임
- 전체 사회복지·보건지출은 '10년~'14년 동안 연평균 10.4%로 증가세
- 분야별로는 보육·가족·여성 분야와 노인·청소년 분야 지출이 빠르게 증가하고 있는 반면, 보건·의료 지출은 오히려 감소함

- '10년~'14년 동안 보육·가족·여성 지출이 무려 28.3%, 노인·청소년 지출 또한 12.4%의 증가를 나타냄

[표 3-11] 서울시 본청 사회복지 지출 및 보건 지출

(단위: 억 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
사회복지·보건 총지출	49,260	50,296	58,745	67,398	73,162	10.4
취약계층지원	20,288 (41.2)	22,380 (44.5)	23,853 (40.6)	25,543 (37.9)	26,417 (36.1)	6.8
보육·가족·여성	6,754 (13.7)	7,720 (15.3)	10,161 (17.3)	12,827 (19.0)	18,316 (25.0)	28.3
노인·청소년	8,267 (16.8)	8,763 (17.4)	8,904 (15.2)	9,778 (14.5)	13,211 (18.1)	12.4
노동	1,888 (3.8)	1,356 (2.7)	1,465 (2.5)	854 (1.3)	970 (1.3)	-15.3
주택	7,913 (16.1)	7,102 (14.1)	11,663 (19.9)	14,993 (22.2)	10,953 (15.0)	8.5
사회복지일반	-	-	-	433 (0.6)	328 (0.4)	-
보건의료	4,150 (8.4)	2,974 (5.9)	2,699 (4.6)	2,969 (4.4)	2,968 (4.1)	-8.5
식품의약품안전	9 (0.0)	19 (0.0)	21 (0.0)	28 (0.0)	60 (0.1)	62.3

주: 이 자료는 당초 예산, 본청 총계 기준, 광역시는 6개 광역시 본청 평균, 도는 9개 도(제주특별자치도 포함) 본청 평균, 서울시의 기초생활보장 세출예산은 취약계층지원 항목에 통합 산정

자료: 연도별 지방자치단체 예산개요

- 전체적으로 서울시의 재정구조는 수입보다 빠른 지출 증가를 보이고, 이것이 사회복지 및 보건 지출의 지속적이고도 빠른 증가에 기인한다는 점으로 요약됨
- 이에 따라 현재의 재정구조 및 추세가 그대로 유지된다면, 현재 서울시가 경험하고 있는 재정 압박은 더욱 더 심화될 것으로 예상됨
- 이 같은 구조에서 탈피하기 위해서는 현재의 국고보조사업 제도의 합리적 개선을 포함해 재정확충을 위한 다양한 노력이 모색될 필요가 있음

(3) 서울시 자치구의 복지재정 여건

- '14년 현재 자치구 재정에서 복지지출이 차지하는 비중은 평균적으로 48.6%로, 여타 지방정부의 복지지출 비중과는 큰 차이를 나타냄
 - 실제 자치구 복지지출 비중은 서울시 본청이나 특별시/광역시 평균인 31.4%, 32.2%보다 크게 높은 수준
 - 재정여건이 열악하다고 하는 도나 시·군의 평균적인 복지지출 비중보다 현저히 높은 수준을 나타냄

[표 3-12] 복지지출 비중을 둘러싼 지방정부의 복지재정 여건 비교

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
서울시 본청	20.0	19.5	21.2	23.0	25.7	27.4	28.8	6.3
서울시 자치구 평균	30.1	30.0	32.1	36.3	37.5	42.2	46.0	7.3
특별시/광역시 평균	19.8	19.6	21.4	23.9	25.2	27.0	29.1	6.6
전국 도 평균	24.7	24.9	25.3	25.6	25.6	27.7	31.5	4.1
전국 시 평균	16.7	17.6	20.1	21.1	20.7	23.1	26.0	7.7
전국 군 평균	14.3	14.8	15.2	15.4	15.6	16.0	18.0	3.9

자료: 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>)

- 더욱이 자치구 복지지출은 전체 지출에서 차지하는 비중이 높을 뿐만 아니라 증가 속도 또한 매우 빠름
 - 지난 '08년 이래로 자치구의 복지지출 비중은 연평균 7.0%의 증가를 보였는데, 이는 특별시/광역시의 증가율과 유사하며,
 - 다른 도나 시·군의 복지지출 비중의 증가율인 4.1%, 7.7%, 3.9%보다 크게 높은 수준에 해당함
- 이러한 복지지출 비중의 증가는 취약계층 지원(연평균 38.4%), 보육·가족·여성 지출(21.9%), 노인·청소년 지출(14.8%)의 빠른 증가세가 주요 요인으로 작용

[표 3-13] 서울시 자치구 사회복지 및 보건 지출

(단위: 억 원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
사회복지 및 보건 총지출	26,775	30,255	32,909	40,337	47,889	15.6
기초생활보장	6,680 (24.9)	7,175 (23.7)	7,062 (21.5)	7,695 (19.1)	7,856 (16.4)	4.1
취약계층지원	1,153 (4.3)	1,975 (6.5)	2,987 (9.1)	3,474 (8.6)	4,228 (8.8)	38.4
보육·가족·여성	9,094 (34.0)	10,334 (34.2)	11,724 (35.6)	16,850 (41.8)	20,069 (41.9)	21.9
노인·청소년	7,010 (26.2)	7,762 (25.7)	8,003 (24.3)	8,848 (21.9)	12,187 (25.4)	14.8
노동	733 (2.7)	843 (2.8)	771 (2.3)	727 (1.8)	686 (1.4)	-1.7
보훈	46 (0.2)	45 (0.1)	51 (0.2)	56 (0.1)	60 (0.1)	7.2
주택	10 (0.0)	9 (0.0)	8 (0.0)	4 (0.0)	5 (0.0)	-16.0
사회복지일반	317 (1.2)	349 (1.2)	282 (0.9)	282 (0.7)	314 (0.7)	-0.2
보건의료	1,714 (6.4)	1,741 (5.8)	1,982 (6.0)	2,351 (5.8)	2,425 (5.1)	-9.1
식품의약품안전	19 (0.1)	22 (0.1)	39 (0.1)	49 (0.1)	59 (0.1)	33.1

자료: 연도별 지방자치단체 예산개요

- 자치구별로는 '14년을 기준으로 재정여건이 어려운 자치구들을 중심으로 복지지출 비중이 높게 나타나고 있음
 - 노원구와 강서구가 총지출에서 복지지출 비중이 61.2%, 60.2%에 달하며, 은평구(59.3%), 강북구(56.3%), 중랑구(55.4%) 등도 매우 높은 수준을 나타냄
 - 반면, 재정여건이 비교적 양호한 중구(29.0%), 종로구(30.0%), 서초구(36.0%), 용산구(39.0%), 강남구(41.6%) 등은 크게 낮은 수준을 보임

[표 3-14] 자치구별 총지출 대비 복지지출 현황

(단위: 억 원, %)

구분	2008		2010		2012		2014		연평균 증가율
	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	지출액	비중	
서울분청	38,925	20.0	45,110	21.2	56,046	25.7	70,195	28.8	10.3
구 평균	20,873	30.1	25,042	32.1	30,888	37.5	45,405	46.0	13.8
종로구	441	17.6	483	19.5	561	22.9	809	27.1	10.6
중구	556	20.5	639	21.9	635	24	821	28.5	6.7
용산구	525	18.4	595	25.6	739	29.1	1,058	36.6	12.4
성동구	708	29.7	751	25.8	865	30.8	1,351	39.1	11.4
광진구	626	28.3	832	31.6	940	34.9	1,406	43.8	14.5
동대문구	728	26.7	881	29.4	1,141	34.6	1,698	46.2	15.2
종량구	956	35.2	1,219	40.1	1,457	44.8	2,001	52.1	13.1
성북구	928	32	1,174	36.0	1,453	39.6	2,146	48.6	15.0
강북구	949	37.7	1,146	40.3	1,347	46.2	1,934	52.8	12.6
도봉구	770	36.8	903	36.2	1,193	43.8	1,689	50.9	14.0
노원구	1,614	45.8	1,860	46.7	2,232	51.4	3,239	59.1	12.3
은평구	979	36.1	1,227	39.2	1,694	48.2	2,430	56.4	16.4
서대문구	755	31.1	873	33.2	953	34.7	1,407	43.1	10.9
마포구	819	30.5	975	33.3	1,110	33.6	1,790	41.4	13.9
양천구	893	34.1	1,015	34.0	1,396	40	1,986	46.3	14.3
강서구	1,347	43.7	1,649	43.7	2,019	48.7	2,925	57.3	13.8
구로구	787	31.9	973	33.6	1,342	41.9	2,047	50.5	17.3
금천구	661	32.0	863	34.4	1,022	40.7	1,342	46.9	12.5
영등포구	823	27.9	863	26.7	1,111	33.4	1,686	41.0	12.7
동작구	788	31.5	940	33.8	1,137	39.8	1,692	48.5	13.6
관악구	969	36.1	1,194	36.6	1,485	42.2	2,057	47.9	13.4
서초구	643	19.2	639	17.0	785	24.3	1,374	34.9	13.5
강남구	1,021	20.5	1,422	24.6	1,681	29.9	2,232	38.7	13.9
송파구	906	27.7	1,046	27.4	1,334	31.7	2,304	46.7	16.8
강동구	681	27.1	880	32.2	1,252	38	1,982	48.9	19.5

자료: 재정고(<http://moi.go.kr>)

- 전체 재정지출 중 복지지출이 차지하는 비중이 높다는 것은 그만큼 재정구조에서 지출의 다양성을 기하기 어려운 재정적 경직성이 크다는 것을 시사함
 - 국고보조사업에서 볼 수 있듯이 지방정부의 복지지출은 지출의 항목이 사전에 정해져 있는 것이 대부분임
 - 이러한 재정구조 속에 높은 복지지출 비중은 해당 자치구가 다양한 지방 사무에 지출한 재정이 크게 부족할 수 있음을 시사함
- 역설적인 사실은 이와 같이 서울시와 자치구의 복지지출 비중이 매우 높다고 해서 실제 주민들에게 돌아가는 복지혜택이 크다는 것을 의미하지 않음
 - 실제, 서울시(본청)의 1인당 사회복지예산은 79만 원으로 일반 시 평균 예산액인 80.8만 원, 군 평균인 1,163.7만 원에 비교해 낮은 수준임
 - 서울시 자치구의 1인당 사회복지예산의 경우에도 52.2만 원에 불과해, 자치구의 평균인 61.5만 원보다 낮은 수준을 나타냄

[표 3-15] 자치단체 간 인구 1인당 사회복지예산 비교

(단위: 천 원)

구분	인구 1인당 사회복지예산
서울시 본청	790.1
서울시 자치구	522.2
시 평균	808.3
군 평균	1,163.7
자치구 평균	614.6

자료: 재정고(<http://lofin.mogaha.go.kr>)

3) 국고보조사업 주요 현황

(1) 국고보조금 제도 개요

- 국고보조금은 중앙정부가 국가위임사무와 시책사업 등의 특정 목적을 달성하기 위해 용도를 지정하여 지방자치단체에 교부하는 재원임
- 국고보조금과 관련된 근거법령은 「지방재정법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방자치법」 등이 있음
 - 「지방재정법」은 제2장에서 지방자치단체가 부담해야 하는 경비와 국고보조 등에 대한 내용을 명시하고 있음
 - 「보조금 관리에 관한 법률」은 보조금 예산의 편성, 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행 등에 대한 내용을 명시하고 있음
 - 특히, 「보조금관리에 관한 법률 시행령」에서는 보조금 지급의 대상사업과 기준보조율, 차등보조율 및 정액보조금 적용에 대한 구체적 내용을 적시
- 보조 방법으로는 ‘기준보조’와 ‘차등보조’의 2가지 방식이 있는데, 기준보조는 보조금이 지급되는 대상사업, 경비의 종목, 국가보조율을 법령에 정해진 기준에 따라 보조하는 방식임
 - 「보조금 관리에 관한 법률」 제9조는 ‘보조금이 지급되는 대상 사업, 경비의 종목, 국고보조율 및 금액은 매년 예산으로 정한다’고 규정하고 있음
- 반면, 차등보조는 보조금 예산을 편성할 때, 해당 지방자치단체의 재정 사정을 고려하여 기준보조율에서 일정 비율(10%, 15%, 20% 등)을 가감해 보조, 즉 인상보조율과 인하보조율의 2가지 방식으로 보조함
 - 차등보조율의 적용기준은 해당 지방자치단체의 재정자주도, 분야별 재정지출지수, 보조사업 해당 지역의 발전도 및 국가재정 사정 등을 고려하여 매년 기획재정부장관이 정함
- 국고보조금은 보조금 집행계획의 수립, 보조금의 신청, 보조금예산의 편성, 보조금예산의 통지, 보조금의 교부신청과 교부결정, 보조사업의 수행, 보조금의 정산, 사후관리 등의 체계에 따라 관리·운영됨

[표 3-16] 국고보조사업의 기준보조율 및 차등보조율 사례

기준보조율		차등보조율
국가위임사업	100%	<ul style="list-style-type: none"> • 차등보조율 - '재정자주도'와 '분야별 재정지출지수'를 기준으로 기준보조율을 $\pm 10\%$ 적용 • 재정자주도 - 산식: (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)/일반회계 예산규모 - 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용 • 분야별 재정지출지수 - 산식: 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 규모 (일반회계+특별회계) 순계 - 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별재정지출 지수를 사용
국가시책사업	70~80%	
국가이해 우선사업	40~50%	
지방이해 우선사업	15~30%	
차등적 기준보조율(예시)		
청소년시설 확충	지방: 70~88% 서울: 30%	
기초생활보장수급자 급여	지방: 80% 서울: 50%	
영유아보육사업지원	지방: 65% 서울: 35%	
보육돌봄서비스 등	지방: 50% 서울: 20%	

(2) 국고보조사업의 주요 현황: 복지사업을 중심으로

- '14년 현재 전체 국고보조사업 예산은 69.3조 원으로, 국고보조금 54.4%(37.7조 원), 대응지방비 45.6%(31.6조 원)로 구성되어 있음
 - 이 가운데, 사회복지·보건분야 국고보조사업은 '14년 기준 38.2조 원으로 전체 국고보조사업 중 55.1%를 차지함
- '08년~'14년 동안 국고보조사업 예산은 연평균 8.4%씩 증가하였으며, 특히 사회복지·보건 분야 국고보조사업은 11.6%의 빠른 증가를 보임
 - 국고보조사업 예산 중 국고보조금이 연평균 8.0% 증가를 보인 데 비해, 대응지방비는 이를 상회하는 8.8%의 증가세를 나타냄
 - 대응지방비의 증가율은 같은 기간 지방 예산증가율 4.6%의 2배에 달하는 것으로, 국고보조사업이 지방의 재정 부담을 심화시키는 요인으로 작용함

[표 3-17] 국고보조사업 현황 및 비중

(단위: 조 원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
국고보조사업 예산	42.7 (34.2)	48.8 (35.5)	53.7 (38.4)	55.5 (39.4)	60.1 (39.8)	65.2 (41.6)	69.3 (42.4)	8.4
국고보조금	23.7 (55.5)	26.5 (54.3)	29.7 (55.3)	30.6 (55.1)	32.4 (53.9)	34.2 (52.5)	37.7 (54.4)	8.0
대응지방비	19.0 (44.5)	22.3 (45.7)	24.0 (44.7)	24.9 (44.9)	27.7 (46.1)	31.0 (47.5)	31.6 (45.6)	8.8
사회복지·보건 분야 국고보조사업	19.8 (46.4)	21.9 (44.9)	24.3 (45.3)	26.3 (47.4)	28.7 (47.8)	33.1 (50.8)	38.2 (55.1)	11.6

주: '08~'12 당초 예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준

출처: 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13~'14)

- 서울시의 경우에는 '14년 현재 국고보조사업이 7.6조 원으로, 지방자치단체 전체 국고보조사업(69.3조 원)의 10.9%를 차지함
 - 서울시 국고보조사업 예산에서 대응지방비가 차지하는 비중은 59.2%로, 전체 지방정부의 대응지방비 구성비인 45.6%를 크게 상회함
 - 분야별로는 사회복지분야 국고보조사업이 전체 국고보조사업예산 중 67.1%에 해당하는 5.1조 원 수준으로, 지방의 국고보조사업 예산 비중인 55.1%를 크게 상회함
- 서울시 국고보조사업 예산은 지난 2010년 이래로 연평균 13.8%씩 증가했으며, 특히 대응지방비는 이보다 더 빠르게 14.5%씩 증가함
 - 이는 서울시의 재정지출 증가율 2.5%보다 훨씬 빠른 속도이며,
 - 이러한 증가추세는 국가 전체의 국고보조사업 예산 증가율 8.4%를 크게 상회하는 수준임
- 사회복지 분야 국고보조사업 증가세는 무려 연평균 40.7%에 달하는 현저한 증가세를 나타내고 있으며, 대응지방비 또한 33.0%의 증가세를 보임

[표 3-18] 지방정부의 국고보조사업 현황

(단위: 조 원, %)

구분		2010	2011	2012	2013	2014	연평균 증가율
지방	지방 예산	140.0	141.0	151.1	156.9	163.6	4.6
	국고보조사업 예산	53.7 (38.4)	55.5 (39.4)	60.1 (39.8)	65.2 (41.6)	69.3 (42.4)	8.4
	국고보조금	29.7 (55.3)	30.6 (55.1)	32.4 (53.9)	34.2 (52.5)	37.7 (54.4)	8.0
	대응지방비	24.0 (44.7)	24.9 (44.9)	27.7 (46.1)	31.0 (47.5)	31.6 (45.6)	8.8
	사회복지보건 분야 국고보조사업	24.3 (45.3)	26.3 (47.4)	28.7 (47.8)	33.1 (50.8)	38.2 (55.1)	11.6
서울시	서울시 예산	22.9	22.7	23.7	23.5	24.5	2.5
	국고보조사업 예산	4.7 (20.5)	4.9 (21.6)	5.4 (22.8)	6.7 (28.5)	7.6 (31.0)	13.8
	국고보조금	1.8 (38.3)	1.9 (38.8)	2.1 (38.9)	2.4 (35.8)	3.1 (40.8)	12.9
	대응지방비	2.9 (61.7)	3.0 (61.2)	3.3 (61.1)	4.3 (64.2)	4.5 (59.2)	14.5
	사회복지 분야	1.3 (27.7)	2.8 (57.1)	3.5 (64.8)	4.2 (62.7)	5.1 (67.1)	40.7
	국고보조금	0.5 (38.5)	1.5 (53.6)	1.7 (48.6)	1.9 (45.2)	2.6 (51.0)	51.0
대응지방비	0.8 (61.5)	1.3 (46.4)	1.8 (51.4)	2.3 (54.8)	2.5 (49.0)	33.0	

주: '08~'12 당초 예산 순계기준, '13 통합재정지출 기준

자료: 지방자치단체 예산개요('08~'12), 지방자치단체 통합재정개요('13~'14), 서울시 사회복지사업 예산은 서울시 내부자료 참조.

- 서울시의 사회복지 분야 국고보조사업을 구체적으로 살펴보면, 전체 6조 7천억 원 가운데 국비/시비/구비 각각의 비중이 51.9%, 32.5%, 15.6%를 차지함
- 항목별로는 전체의 33.8%, 24.4%, 23.9%를 차지하고 있는 저소득, 영유아, 어린 사업의 3대 사업이 핵심을 차지하고 있음

- 전체 사회복지 국고보조사업 중 저소득 대상 사업은 전체 2조 3천억 원 수준이며, 이 중 국비가 59.0%, 시비가 28.7%, 구비가 12.2%를 차지함
- 영유아 대상 사업은 전체 1.6조 원이며, 다른 사업에 비해 시비(46.5%)와 구비(16.8%)가 차지하는 예산 비중이 높음
- 어르신 대상 사업은 전체 1.5조 원으로, 예산 비중은 국비 69.3%, 시비 16.5%, 구비 14.2%로 구성되어 있음

【표 3-19】 지원대상별 사회복지보건 분야 국고보조사업 현황(2015년 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	국비	시비	구비	총액	비중
가족	4	19	22	45	0.07
노숙인	68	173	3	244	0.37
다문화	68	66	0	133	0.20
아동	314	461	0	776	1.17
아동청소년	30	27	17	74	0.11
어르신	10,781	2,978	2,149	15,908	23.90
여성	260	194	93	548	0.82
영유아	5,950	7,536	2,727	16,214	24.36
장애인	2,204	2,342	495	5,042	7.58
저소득	10,550	10,714	1,207	22,472	33.77
전체	1,161	2,897	577	4,638	6.97
청소년	79	166	15	260	0.39
한부모	98	97	1	196	0.29
총계	31,566	27,668	7,304	66,550	100

자료: 서울시 예산데이터(내부자료)

- 서울시의 사회복지 분야 재정지출의 빠른 증가는 서울시 복지정책의 지속적인 강화를 의미하는 것이나, 한편으로는 재정압박을 가중시키는 핵심요인이기도 하다는 점을 시사함
 - 특히 국가나 다른 지방의 증가세보다 빠른 사회복지·보건분야 지출증가는 그만큼 시 재정에 제약이 심화되고 있음을 의미함
- 이런 가운데, 국가가 정한 사무에 지방이 예산을 매칭하는 국고보조사업 예산의 현저한 증가세는 그에 상응하는 재원확충이 이루어지지 않을 경우, 향후 서울시 재정에 심각한 압박 요인으로 작용하게 될 것이 명확함

2_국가·서울시 중장기 재정전망

1) 중장기 재정전망 개요

- 저출산·고령화 등 인구 및 사회구조의 다양한 변화 속에서 복지에 대한 수요가 지속적으로 확대되고 있음
 - 인구의 고령화는 생산가능인구의 감소로 인한 국가의 잠재성장을 감소와 저축 및 투자 감소 등 경제적 변화를 야기함
 - 더불어 연금, 의료비, 장기요양비, 실업급여 등 사회보험의 지출 증가와 기초연금, 영유아 무상보육 등 다양한 복지수요 확대와 이에 따른 재정지출 급증을 초래하는 요인이기도 함
- 실제, 앞서 살펴본 대로 정부 및 서울시의 재정지출 구조에서 복지지출을 중심으로 한 정책수요가 증가세가 나타남
 - 정부의 재정지출이 '08년에서 '14년 사이 연평균 5.6%씩 증가한 데 비해, 보건복지 분야의 증가율은 7.9%로 나타나고 있으며,
 - 전체 재정지출에서 차지하는 비중 또한 '08년 26.3%에서 '14년 29.9%로 급증하는 것으로 나타남
 - 이는 서울시의 재정지출에서도 유사한 양상을 보이는바, '08년에서 '14년 기간 동안 총지출이 연평균 2.5% 증가하는 동안 보건복지 분야 지출은 연평균 9.0%가 증가하여 총지출의 증가를 견인하고 있음
- 이 같은 재정여건을 고려 시, 현재의 재정구조가 유지된다면 국가는 물론 지방재정에서 재정압박이 크게 심화될 것이 명확함
 - 특히 서울시는 사회복지 분야의 지출 증가와 함께 국고보조사업의 대응지방비가 지속적으로 증가하고 있으나, 지방세 개편 등 수입 측면의 확대는 미진하여 재정압박이 날로 가중되고 있음
- 이러한 관점에 입각해 중장기적 관점을 가지고 국가와 서울시의 재정여건이 어떻게 될 것인가를 전망해보는 것은 악화되고 있는 재정문제에 전략적으로 대응하는데 긴요한 요소임

- 특히 증장기 재정수입의 변화와 재정지출의 변화를 전망해보고, 재정격차가 예견될 경우 그 격차를 보전하기 위한 다각적인 전략이 모색되어야 할 것임
- 국가의 증장기 재정 전망 방법은 국회예산정책처에서 발간한 「2014-2060 장기재정전망」을 활용하여 분석함
 - ‘장기재정전망’은 저출산·고령화 등 인구구조의 변화와 재정 관련 제도 변화 요인을 반영하여 재정의 지속가능성 여부를 판단하는 데 목적이 있음
 - 장기 기준선 전망은 ‘현행 법률 및 제도가 유지’된다는 가정 하의 전망치로, 인구 및 거시경제 전망을 전제로 도출함

<국회예산정책처 「2014-2060 장기재정전망」 분석 방법>

- 총수입: 국세수입과 국세의 수입으로 구분하여 전망
 - 국세수입은 소득세, 법인세, 부가가치세, 교통에너지환경세, 개별소비세 및 기타로 구성되며, 국세외수입은 사회보장기여금, 중앙정부 세외수입 및 자본수입 등으로 구성
 - 기존 국내 연구와 해외 주요국에서 총수입을 일정하게 가정하는 것과는 달리 본 기준선 전망에서는 인구 구조 변화에 따른 영향을 각 세목에 반영하여 전망
 - 2013년까지의 세법개정(소득세 최고구간(3억 원) 38% 신설 등), 고용보험 실업급여 기여율 인상(1.1% → 1.3%) 등 최근의 제도 변화와 최근 2년간의 세수실적 부진(특히 법인세) 등을 반영
- 총지출: 의무지출과 재량지출로 구분하여 인구구조의 변화를 지출 항목별로 반영하여 전망
 - 의무지출은 국민연금 등 주요 복지분야, 지방이전재원, 이자지출 등으로 구성되며, 국회 예산정책처가 전망한 물가상승률, 고용률 등의 거시경제 변수와 사업별로 핵심이 되는 추계변수에 대한 산출식으로 전망
 - 재량지출은 2007년~2013년 GDP 대비 재량지출 실적치 평균비중(13.05%)을 적용
 - 2014년 하반기에 도입된 기초연금, 보육급여 개편 등 지출 관련 최근 제도 변화를 반영

- 서울시의 증장기 전망 방법은 지방세연구원의 전망과 서울시 세입예측모형(김현아, 2001) 등 기존 연구방법을 활용하여 분석
 - 서울시의 세입-세출 전망 분석방법은 총 세입의 경우 세입항목별로 분석하고, 총 세출의 경우 비복지 분야와 복지 분야를 구분하여 전망함
 - 이 경우 복지 분야는 저출산·고령화에 영향을 많이 받는 기초연금, 기초생활보장, 영유아보육 사업에 대해 ‘사회보장 재정추계’ 기법을 활용하여 인구

변화 및 거시경제 변화 등의 요소가 반영되도록 함

- 이러한 전망방법은 기존 지방세연구원의 장기 지방 세입-세출 전망분석방법 (아래 박스 참조)과 서울시 세입예측 모델에서 활용된 바 있으며, 지방의 중장기 재정전망에서 주로 활용되는 방식임

<장기 지방 세입-세출 전망 분석방법: 지방세연구원>

- 세입추계: 회귀분석과 과거 연평균 증가율을 적용하는 방법을 활용
 - 회귀분석: 세입항목별로 ARIMA 모형을 통한 각각의 회귀분석(1차 차분한 변수를 활용하는 AR(1)모형을 활용)을 실시하여 각각의 전망치를 도출한 후 총 세입 규모 전망
 - 연평균 증가율: 타 기간에 비해서 시계열이 안정된 2008년~2012년 동안의 연평균 증가율을 이용, 이동평균 평활화(MA smoothing)을 통해서 시계열을 보정한 후 전망치 추정
- 세출추계: 사회복지지출을 총세출과 구분하여 별도로 추계한 후 세출 추계치에 합산하는 방식으로 분석
 - 복지 분야: 급격한 변화율을 보이고 있는 2008년~2010년 기간의 특성을 고려하여, 이동평균 평활화 방식을 통해 시계열을 안정화하여 분석 → 연평균 증가율 3.1% 가정
 - 복지 분야: '사회보장 재정추계에서 제시된 2013년~2060년까지 사회복지 재정'의 연도별 연평균 증가율을 적용 → '13년~'20년 11.2%, '20년~'30년 8.8%, '30년~'40년 6.2%

2) 국가의 중장기 재정전망: 국회예산정책처 재정전망('14년~'60년)을 중심으로

- 최근 국회예산정책처는 총수입이 '14년 364조 원에서 '30년 795조 원, '60년 1,844조 원으로, 연평균 3.6%의 증가가 있을 것으로 장기 재정을 전망함
 - 국세 수입은 '14년 211.8조 원에서 '30년 490.2조 원, '60년 1,275.1조 원으로 연평균 4.0%의 증가가 전망
 - 사회보장기금은 '14년 47조 원에서 '30년 97.3조 원, '60년 212.7조 원으로 연평균 3.3%의 증가가 전망
- 반면, '14년 353.6조 원이던 총지출은 '30년 899.6조 원, '60년 2,823.8조 원이 되어 총수입 증가율을 상회하는 연평균 4.6%의 증가가 있을 것으로 추정됨
 - 총지출 중 의무지출은 '14년 164.7조 원에서 '30년 460.9조 원, '60년 1,694.5조 원으로 연평균 5.2%의 증가가 전망

- 복지 분야 지출은 '14년 69.5조 원에서 '30년 232.6조 원, '60년 918.3조 원으로 의무지출보다 높은 연평균 5.8%의 증가가 전망
- 이에 따라 현 재정구조 유지 시 재정적자(총수입-총지출)는 '30년에 104조 원, '40년에 296조 원, '60년에는 983조 원에 달할 것으로 예상

[표 3-20] 국회예산처 장기재정전망 결과

(단위: 조 원, %)

구분	2014		2030	2050	2060		연평균 증가율	
		GDP 대비				GDP 대비		
수입	총수입	364.1	(26.2)	795.2	1,491.3	1,841.1	(21.3)	3.6
	국세수입	211.8	(15.2)	490.2	1,011.0	1,275.1	(14.7)	4.0
	사회보장기여금	47	(3.4)	97.3	174.1	212.7	(2.5)	3.3
지출	총지출	353.6	(25.4)	899.6	2,097.9	2,823.8	(32.6)	4.6
	의무지출계	164.7	(11.8)	460.9	1,200.2	1,694.5	(19.6)	5.2
	복지 분야	69.5	(5.0)	232.6	644.7	918.3	(10.6)	5.8
	비복지 분야	95.2	(6.8)	228.3	555.5	776.2	(9.0)	4.7

- [표 3-21]은 중장기 재정전망을 토대로 총지출 중 복지 분야 지출을 포함한 '의무 지출'의 중장기 전망을 나타내고 있음
 - 전체 의무지출은 '14년 165조 원에서 '40년 782조 원, '60년이면 1,695조 원으로 매년 5.2%의 증가가 예상됨
 - 이에 따라 전체 지출 중 의무지출 비중이 '14년 46.7%에서 '40년 54.4%, '60년에는 60%를 차지할 것으로 예상됨
- 의무지출 중 복지 분야는 '14년 61.2조 원, '40년 411.3조 원, '60년 905.9조 원으로, 연평균 5.2%씩 증가함
 - 총지출 중 복지 분야 의무지출이 차지하는 비중은 '14년 42.2%에서 '40년 52.6%, '60년에는 54.2%를 차지할 것으로 예상됨
 - 특히, 총지출의 증가세와 비교해 볼 때 연금(6.6%)과 사회보험(5.0%) 지출이 비교적 빠른 증가세를 나타냄

[표 3-21] 국가 재정지출과 의무지출 장기 기준선 전망

(단위: 조 원, %)

구분	2014	2020	2030	2040	2050	2060	연평균 증가율
총지출 (GDP 대비 비중)	353.6 (25.4)	494.9 (24.6)	899.6 (26.8)	1,439.5 (28.6)	2,097.9 (30.5)	2,823.8 (32.6)	4.6
의무지출계 (총지출 대비 비중)	164.7 (46.6)	246.3 (49.8)	460.9 (51.2)	782.3 (54.3)	1,200.2 (57.2)	1,694.5 (60.0)	5.2
복지 분야 의무지출계 (의무지출 대비 비중)	69.5 (42.2)	115.0 (46.7)	232.6 (50.5)	411.3 (52.6)	644.7 (53.7)	918.3 (54.2)	5.8
공공부조	8.2	11.2	18.6	30.1	47.9	71.2	4.6
사회보험	17.3	28.3	52.3	85.6	125.9	165.1	5.0
연금	35.7	65.5	149.9	283.8	458.9	669.6	6.6

주: 의무지출은 법률에 따라 지출의무가 발생하고 법령에 따라 지출규모가 결정되며, 공공부조, 사회보험, 연금, 기타 의무지출, 지방재원이전 등이 해당

자료: 국회예산정책처, 2014, 2014년~2016년 장기 재정전망에서 재구성

- 이러한 중장기 전망에 따르면, 현재 저부담-저복지 구조를 보이는 한국의 복지체제는 2040년경에 저부담 체제가 유지되는 가운데 중복지 체제로 진입할 것이 예상됨
 - 중복지 체제가 복지지출 비중이 15~20% 수준임을 고려 시, 우리나라는 복지지출 예산이 지속적으로 증가하여 2040년경 15.5%로 중복지 체제로 진입
 - 반면, 조세부담률은 2060년까지 14.7% 규모로 유지될 것으로 전망되는바, 중부담 체제의 조세부담률인 30%에는 크게 못 미치는 것으로 전망됨
- 그럼에도 불구하고, 현재 정부는 증가하는 복지재정 수요에 대해 지출항목의 재조정(예산재조정)이나 지출효율화와 같은 방식으로 대응하고 있는 실정임
- 향후 국가의 복지모델 지향점이 무엇이든, 현재의 중장기 재정전망에 따르면 수입과 지출 간의 구조적 갭이 지속적으로 심화될 것이 예상됨
 - 향후 중장기 복지지출 증대에 따른 재정압박에 대응하기 위해서는 조세개편 등을 포함해 보다 근본적인 복지재정 확충전략 모색이 시급함
 - 반면, 국가의 재정확충 전략이 부재할 경우에는 국가재정 자체도 압박이 크지만 지방정부로도 계속 전가되는 구조가 강화될 것임

3) 서울시 중장기 재정전망: 복지재정을 중심으로

(1) 분석의 개요

- 중장기적 관점에서 서울시의 재정에 대한 전망은 과거 2000년대 초반 연구가 시도된 이후 이렇다 할 연구가 없는 실정임
- 이에 따라, 서울시의 중장기 재정전망을 시도할 것이며, 이를 위해 다양한 방식을 활용해 별도의 세입-세출 기반 재정전망 분석을 수행함
- 세입추계는 ARIMA 모형을 활용하고, 세출 추계는 사회복지 지출을 총세출에서 분리하여 추계한 후 세출 추계치에 합하는 방식으로 분석함
 - 세입을 예측하는 모형은 일반적으로 회귀분석을 활용한 시계열모형(ARIMA, VAR)과 과거 연평균 증가율을 적용하는 방법이 존재하나,
 - 서울시의 세입을 예측한 이은국(1994), 김현아(2001)의 연구 및 지방세연구원(2015)의 연구방법을 원용하여 시계열모형(ARIMA)을 활용함⁹⁾
 - 반면, 세출 전망은 한국이 점증주의 예산을 채택하고 있다는 점에서 일반적으로 연평균 증가율을 적용하는 방법을 활용함
 - 그럼에도 불구하고 기능별 세출 항목 중 증가 속도가 매우 빠른 사회복지(사회보장) 지출을 전체 지출에서 분리하여 추계함
 - 이 경우에, 사회보장 지출과 관련해서는 「사회보장위원회」에서 격년마다 ‘사회보장 재정추계 기법’을 활용하여 분석함
- 상기 기법들을 활용하여 서울시 재정을 세입을 지방세, 국고보조금 등 4개 분야, 세출을 비복지분야, 복지분야 등 2개 분야로 구분하여 2015년부터 2060년까지 중장기 재정전망 분석을 실시함

⁹⁾ Box-Jenkins에 의해서 개발된 ARIMA 모형은 불안정적 시계열을 차분을 통해 안정성을 회복시킨 후, 자기변수의 과거값으로 회귀식을 구성하는 AR과정과 모형추정 잔치의 이동평균 함수형태로 표현되는 MA과정의 결합함수로 추정하는 방식으로 최근 많이 활용되고 있음

① 세입추계 분석방법

- 서울시의 세입 항목별 예산자료는 2000년을 전후하여 질적으로 구분되므로 자료의 일치를 통한 신뢰성 확보를 위해 2000년부터 2014년까지의 세입 항목별 자료를 활용하여 추계함
 - 자료는 '00년부터 '15년('15년은 당초 예산, 이전자료는 최종예산)까지 행정자치부에서 제공하고 있는 지방재정정보(재정고)를 활용함
 - 회귀분석 검정 결과, 세입 항목별 추계의 합산방식보다 개별 항목에 대한 예측치가 설명력이 높게 나타남
- 아래 [표 3-22]에서 볼 수 있듯이, 지방세, 국고보조금, 총수입 항목은 95% 유의 수준에서 통계적 유의미성을 보이는 반면,
- 세외수입과 지방교부금은 연도별 수입액의 편차가 심해 통계적 유의성이 나타나지 않아 지방세, 국고보조금, 총수입 추정치만 인용

[표 3-22] ARIMA 모형별 검정 결과

구분	자동모형			ARIMA(0,1,1)모형			
	stationary R ²	R ²		stationary R ²	R ²		
모형 적합도	0.267	0.913		0.696	0.964		
변수 검정	모형	R ²	유의확률	모형	R ²	유의확률	
	지방세	ARIMA(0,1,0)	.922	.006***	ARIMA(0,1,1)	.922	0.006***
	세외수입	Holt	.458		ARIMA(0,1,1)	.121	0.744
	지방교부금	ARIMA(1,0,0)	.323	.000***	ARIMA(0,1,1)	.258	0.998
	국고보조금	ARIMA(0,1,0)	.938	.009***	ARIMA(0,1,1)	.942	0.033**
	총수입	ARIMA(0,1,0)	.881	0.034**	ARIMA(0,1,1)	.881	0.032**

② 세출추계 분석방법

- 세출에 관한 중장기 전망은 복지 분야의 지출이 타 기능별 항목 중에서 가장 빠르게 증가하고 있기 때문에 통합하여 추계할 경우 총 세출의 증가율이 과다 추정될 가능성이 높기 때문에 '비복지 분야'와 '복지 분야'로 구분하여 분석

- ‘복지 분야’는 인구구조 및 거시경제 변화에 민감한 기초연금, 영유아보육, 기초생활보장 등 이른바 ‘3대 국고보조사업’과 ‘그 외 복지사업’으로 구분해 분석
 - 특히, 3대 국고보조사업의 경우 고령화와 출산율 등 인구사회학적 변화에 민감한 점을 감안해 전망의 정확성을 위해 <한국보건사회연구원>에 의뢰하여 사회보장 재정추계 모형을 활용해 분석함(아래 박스 참조)
 - 그 외 복지 분야의 경우에는 급격한 정책 확대가 이루어진 이후, 시계열이 안정된 2010년~2014년을 기준으로 하여 연평균 증가율을 활용해 분석함

<주요 3대 국고보조사업 서울시 장기재정 추계>

- 추계모형: 한국보건사회연구원에서 실시한 2013년 사회보장 재정추계 모형 활용
- 추계방식: 3대 주요 복지사업에 대한 장기 지출추계는 기본적으로 정부의 2013년도 사회보장 재정 추계 결과에 연동시키는 방법을 사용

항목	추계산식	자료
기초연금	▶(65세 이상 인구수×0.7-노령연금 수급자 수)×0.1×A값×12개월+노령연금 수급자 수×(0.1×A값-(2/3)×A급여+부가연금액)×12개월	▶65세 이상 인구: 통계청 장기인구전망 자료 ▶서울시 노령연금 수급자 수: 전국수급자 추정치 대비 14.2%로 가정 ▶국민연금 균등급여 부분(A값): 국민연금 가입자 평균소득월액의 3년간 평균액 자료 ▶A급여: 국민연금 급여 중 균등부분에 해당되는 급여액 자료 ▶부가연금액: 보건사회연구원 내부자료
기초생활보장	▶총급여 = 1인당 평균급여액×수급자 수 -1인당 평균급여액= 최저생계비(중위소득 기준) × 최저생계비(중위소득기준)와 1인당 평균급여액의 비율 -수급자 수 = 전체인구 × 전체인구 중 최저생계비 이하인 인구비율 × 최저생계비 (중위소득 이하) 인구수 중 수급자 비율	▶최저생계비(중위소득기준): 보건복지통계연보 2011년~2013년 평균값 -2011년~2013년 평균값인 37.4%가 유지된다는 가정과 2016년에 39%, 2017년 40%까지 상향조정된다는 2가지 가정 ▶1인당 평균급여액의 비율: 보건복지통계연보 2011년~2013년 평균값 ▶명목중위소득: 1차사회보장재정추계에서 사용된 경제성장률 전망을 사용하여 1인당 명목 GDP를 계산, 이 수치에 최근 두 수치 간 비율 (64.28%)이 계속 유지된다고 가정
영유아보육	▶영유아보육료: 보육시설 지원대상자 수×1인당 지원액 -보육료 지원대상자 수=영유아 수×보육시설 이용률 -1인당 지원액 = 1인당 지원액 × 증가율	▶영유아 수: 통계청 장기인구전망 자료 ▶보육시설 이용률: 1차사회보장재정추계 ▶1인당 지원액: 경제성장률 수준으로 상승 가정 ▶보육료지원 연평균 증가율: 사회보장재정추계결과

- '비복지 분야'의 경우 <국회예산정책처>의 「중장기재정전망」('14년~'60년)의 연도별 '비복지 분야' 세출 증가율을 활용해 분석함

(2) 중장기 세입 전망

- 중장기 세입 추계 결과, 서울시 세입은 연평균 2.2%씩 증가하여 '60년에는 67.4조 원에 이를 것으로 예상됨
 - '15년 25.8조 원이던 세입은 '40년 48.9조 원, '60년에는 67.4조 원에 이를 것으로 전망됨
 - 이 같은 낮은 세입 성장률은 최근 저성장으로 안정화를 보이는 세입 추세를 전제하여 중장기 전망 분석이 이루어진 데 따른 것임
- 총수입 중 지방세 수입은 '15년 14.8조 원에서 '20년에는 17.6조 원, '30년에는 23.3조 원에 이를 것으로 예상됨
 - 지방세 수입의 증가율은 연평균 2.2%씩 증가할 것으로 나타나 총지출의 증가율과 유사한 수준을 보일 것으로 분석됨
 - 이에 따라, 지방세 수입의 비중은 변화가 크지 않고 유지될 것으로 전망됨 ('15년: 57.4% → '16년: 59.62%)
- 국고보조금의 수입은 연평균 2.7% 증가해, '60년에는 11.9조 원 수준을 나타낼 것으로 전망됨
 - '15년 3.6조 원이던 국고보조금 수입은 '20년에는 4.5조 원, '30년에는 6.4조 원에 이를 것으로 예상됨
 - 국고보조금은 연평균 증가율이 2.7%로 총 세입의 증가율보다 높게 나타나고 있으며, 비중 또한 13.92%('15년)에서 17.66%('60년)로 증가가 전망됨

[표 3-23] 서울시 중장기 세입 전망(2015~2060)

(단위: 백만 원, %)

연도	지방세		국고보조금		총 세입
	금액	비중	금액	비중	금액
2015	14,802,548	57.4	3,591,093	13.9	25,798,961
2020	17,624,953	57.9	4,515,273	14.8	30,425,691
2025	20,447,357	58.3	5,439,453	15.5	35,052,420
2030	23,269,762	58.6	6,363,633	16.0	39,679,150
2035	26,092,167	58.9	7,287,813	16.5	44,305,880
2040	28,914,571	59.1	8,211,993	16.8	48,932,609
2045	31,736,976	59.3	9,136,173	17.1	53,559,339
2050	34,559,381	59.4	10,060,353	17.3	58,186,069
2055	37,381,785	59.5	10,984,533	17.5	62,812,798
2060	40,204,190	59.6	11,908,713	17.7	67,439,528
연평균 증가율	2.2%		2.7%		2.2%

주: 1) 비중은 총 세입 대비 세목별 비중을 의미

2) 세입항목 중 지방교부세와 세외수입은 장기재정전망 결과 통계적으로 유의미하지 않은 결과로서 제외

(3) 중장기 세출 전망

① 비복지 분야 중장기 세출 전망

- 복지 이외 분야의 세출은 '15년 18조 원에서 '40년 71.6조 원, '60년에는 137.2조 원으로 증가할 것으로 전망됨
 - 서울시의 복지 이외 분야 세출은 장기적으로 증가율이 둔화될 것이며, 이로 인해 총 세출에서 차지하는 비중은 '15년 70%에서 '60년 56.7% 수준으로 하락할 것으로 전망
 - 세출 전망은 중앙정부의 중장기 전망과 마찬가지로 비복지 분야 의무지출과 재량지출의 증가율이 감소하는 경향을 보이고 있음
 - 비복지분야 의무지출: 2014년 95.2조 원(6.8%)에서 2060년 776.2조 원(9.0%)로 소폭 증가하는 것으로 나타남

- 재량지출: 2014년 188.9조 원(13.6%)에서 2060년 1,129.3조 원(13.1%)으로 GDP 대비 비중이 감소하는 경향을 나타냄

[표 3-24] 비복지 분야 서울시 중장기 세출 전망

(단위: 억 원, %)

연도	세출 규모	총 세출 대비 비중
2015	180,123	70.0
2020	245,986	68.1
2025	333,006	66.8
2030	439,475	65.5
2035	565,211	64.4
2040	716,573	63.8
2045	888,768	63.0
2050	1,064,558	61.5
2055	1,218,640	59.3
2060	1,372,076	56.6

② 복지 분야 중장기 세출 전망

- 앞서 분석방법에서 언급된 것처럼 이 연구에서 복지 분야 중장기 세출 전망은 ‘3대 국고보조사업’과 ‘이외 복지사업’으로 구분하여 중장기 재정지출을 전망함
 - 이하에서는 우선 3대 국고보조사업 중장기 전망을 먼저 살펴본 후에, 복지 분야 전체의 세출을 전망함
 - 3대 국고보조사업은 기초연금, 기초생활보장, 영유아보육 사업으로 '14년 기준 전체 복지지출(5.1조 원)에서 차지하는 비중이 80.4%(4.1조 원)에 달함
- 우선 3대 국고보조사업을 대상으로 중장기 지출을 전망해 본 결과, '60년이 되면 지출규모가 47.1조 원에 이를 것으로 전망됨
 - '15년 3.5조 원이던 지출규모가 '30년이 되면 12.7조 원, '60년이면 47.1조 원으로 증가할 것임
 - 이에 따라 3대 국고보조사업이 총지출과 복지지출에서 차지하는 비중은 각각 '15년 13.8%, 44.6%에서 '30년 19%, 55%, 그리고 '60년이 되면 19.5%, 44.8%가 될 것으로 예상됨

- 세부 사업별로 살펴보면, 기초연금의 경우 '15년 1.6조 원에서 '60년 36.4조 원, 기초생활보장의 경우 '15년 0.84조 원에서 '60년 5.9조 원, 영유아보육의 경우 '15년 1조 원에서 '60년 4.9조 원으로 증가할 것이 예상됨
- 기초연금은 총지출과 총 복지지출에서 차지하는 비중이 '15년 6.4%, 20.7%에서 '30년 11.7%, 34.1%, 그리고 '60년이 되면 15.0%, 34.6%로 인구고령화에 따라 급증할 것으로 예상됨
- 기초생활보장은 총지출과 총 복지지출에서 차지하는 비중이 '15년 3.3%, 10.5%에서 '30년 3.3%, 9.6%, 그리고 '60년이 되면 2.4%, 5.6%로 축소될 것으로 예상됨
- 영유아보육은 총지출과 총 복지지출에서 차지하는 비중이 '15년 4.1%, 13.4%에서 '30년 3.9%, 11.3%, 그리고 '60년이 되면 2.0%, 4.6%로 저출산에 따라 급감할 것으로 예상됨

[표 3-25] 서울시 중장기 재정지출 전망: 3대 국고보조사업

(단위: 억 원, %)

구분	기초연금			기초생활보장			영유아보육			합계		
	금액	비중 (1)	비중 (2)	금액	비중 (1)	비중 (2)	금액	비중 (1)	비중 (2)	금액	비중 (1)	비중 (2)
2015	16,460	6.4	20.7	8,362	3.3	10.5	10,644	4.1	13.4	35,466	13.8	44.6
2020	27,490	7.6	23.9	13,259	3.7	11.5	15,618	4.3	13.6	56,367	15.6	49.0
2025	48,420	9.7	29.3	17,581	3.5	10.6	21,119	4.2	12.8	87,120	17.5	52.7
2030	78,780	11.7	34.1	22,275	3.3	9.6	26,067	3.9	11.3	127,122	19.0	54.9
2035	116,650	13.3	37.4	27,171	3.1	8.7	29,349	3.4	9.4	173,170	19.7	55.5
2040	159,480	14.2	39.1	32,294	2.9	7.9	30,785	2.7	7.6	222,559	19.8	54.6
2045	203,900	14.5	39.1	37,977	2.7	7.3	33,361	2.4	6.4	275,238	19.5	52.8
2050	254,880	14.7	38.3	44,315	2.6	6.7	37,967	2.2	5.7	337,162	19.5	50.7
2055	303,140	14.8	36.3	51,347	2.5	6.2	43,440	2.1	5.2	397,927	19.4	47.7
2060	364,340	15.0	34.6	58,854	2.4	5.6	48,576	2.0	4.6	471,770	19.5	44.8

주: 비중(1)은 총지출 대비 사업별 지출, 비중(2)는 총 복지비 지출 대비 사업별 지출을 의미

- 3대 국고보조사업을 제외한 복지 분야의 세출은 '15년 4.4조 원에서 '40년 18.5조 원, '60년에는 58.2조 원으로 증가할 것으로 전망됨
 - 3대 국고보조사업을 제외한 복지비는 연평균 5.9%로 증가해, 총 세출에서 차지하는 비중은 '15년 17.2%에서 '60년 24%로 크게 높아질 전망이다
 - 세출 전망은 중앙정부 중장기 재정전망에서 복지 분야의 지출 증가율이 증가하는 것과 유사한 경향을 보이고 있음

[표 3-26] 서울시 중장기 재정지출 전망: 3대 국고보조사업 제외

(단위: 억 원, %)

연도	세출 규모	총 세출 대비 비중
2015	44,129	17.2
2020	58,777	16.3
2025	78,286	15.7
2030	104,271	15.5
2035	138,881	15.8
2040	184,979	16.5
2045	246,379	17.5
2050	328,158	19.0
2055	437,082	21.3
2060	582,160	24.0

③ 서울시 재정지출 중장기 전망: 2015년~2060년

- [표 3-27]은 앞의 분석을 종합하여 2015년~2060년 동안 재정지출을 전망한 결과에 해당함
- 이에 따르면, '15년 25.7조 원이던 재정지출은 '30년 67.1조 원, '60년이 되면 242.6조 원으로 급증할 것으로 예상됨
 - 비복지 분야의 경우 '15년 18조 원이던 지출규모가 '30년이 되면 43.9조 원, '60년이면 137.2조 원으로 증가할 것으로 예상되나, 총 세출에서 차지하는 비중은 '15년 70%, '30년 65.5%, '60년 56.6%로 감소할 것으로 전망

- 복지 분야의 경우 '15년 7.7조 원이던 지출규모가 '30년이 되면 23.1조 원, '60년이면 105.4조 원으로 증가할 것으로 예상되고, 총 세출에서 차지하는 비중도 '15년 30%, '30년 34.5%, '60년 43.4%로 증가할 것으로 전망

[표 3-27] 서울시 분야별 증장기 재정지출 전망(2015~2060)

(단위: 억 원, %)

구분	비복지 분야		복지 분야		총 세출
	금액	비중	금액	비중	
2015	180,122	70.0	77,137	30.0	257,259
2020	245,986	68.1	115,144	31.9	361,130
2025	333,006	66.8	165,406	33.2	498,412
2030	439,475	65.5	231,393	34.5	670,868
2035	565,211	64.4	312,051	35.6	877,262
2040	716,573	63.8	407,538	36.3	1,124,111
2045	888,768	63.0	521,617	37.0	1,410,385
2050	1,064,558	61.5	665,320	38.5	1,729,878
2055	1,218,640	59.3	835,009	40.7	2,053,649
2060	1,372,076	56.6	1,053,930	43.4	2,426,006

(4) 요약 및 정책적 시사점

- 앞서 논의된 국가와 서울시의 증장기 전망은 현재의 재정구조가 유지되고, 분야별 변화추세가 지속된다고 전제한 재정전망에 해당함
- 분석 결과, 중앙정부의 재정수입과 지출 간 구조적 격차(gap)로 인해 향후 재정적자가 심화될 것으로 예상됨
 - 재정수입의 경우, '14년 364조 원에서 '30년 795조 원, '60년 1,844조 원으로, 연평균 3.6%의 증가가 있을 것으로 추계
 - 재정지출의 경우, 총지출은 '14년 353.6조 원, '30년 899.6조 원, '60년 2,823.8조 원으로, 총수입 증가율을 상회하는 연평균 4.6%의 증가가 있을 것으로 추계

- 이에 따라 현 재정구조 유지 시 재정적자(총수입-총지출)는 '30년에 104조 원, '40년에 296조 원, '60년에 983조 원에 달할 것으로 예상됨

[표 3-28] 중앙정부 재정수지 전망(2015~2060)

(단위: 조 원, %)

구분		2020	2030	2040	2050	2060	연평균 증가율
중앙정부	총수입	498.5	795.2	1,143.8	1,491.3	1,841.1	3.6
	총지출	494.6	899.6	1,439.5	2,097.9	2,823.8	4.6
	수지차	3.9	△104.4	△295.7	△606.6	△982.7	

- 서울시의 경우에도 현재의 재정구조 및 추세가 지속된다면 중장기적으로 재정압박이 계속 심화될 것으로 예상됨
 - 재정수입의 경우 '14년 24.5조 원에서 '30년 39.7조 원, '60년 67.4조 원으로, 연평균 2.2%의 증가가 있을 것으로 추계
 - 재정지출의 경우 '14년 24.5조 원에서 '30년 67.1조 원, '60년 242.6조 원으로, 연평균 5.6%의 증가가 있을 것으로 추계
- 이에 따라 현 재정구조 유지 시 재정적자(총수입-총지출)는 '30년에 27.4조 원, '40년에 63.5조 원, '60년에 175.2조 원에 달할 것으로 예상

[표 3-29] 서울시 재정수지 전망(2015~2060)

(단위: 조 원, %)

구분		2020	2030	2040	2050	2060	연평균 증가율
서울시	총수입	30.4	39.7	48.9	58.2	67.4	2.2
	총지출	36.1	67.1	112.4	173.0	242.6	5.6
	수지차	△5.7	△27.4	△63.5	△114.8	△175.2	

- 이러한 중장기 재정추세는 향후 국가 전체적으로 재정압박이 지속적으로 심화되고, 그 영향으로 재정지출 부담이 지방으로 지속적으로 전가되는 구조가 강화될 수 있음을 시사함

- 이러한 중장기 재정 여건을 고려해, 향후 중장기 복지지출 증대에 따른 재정압박에 대응하기 위해서는 조세개편(증세 등)보다 근본적인 복지재정 확충전략이 모색될 것이 시급함
 - 특히 2040년대 중복지 체제로 진입하기 위해서는 현실적으로 이에 상응하는 중부담의 재정구조가 확립되어야 하며,
 - 이를 위해 현재의 지출항목의 재조정(예산재조정)이나 지출효율화와 같은 미시적 조정이 아닌 근본적인 확충 전략의 모색이 필수불가결함
- 아울러, 서울시 차원에서도 심화되는 재정압박을 고려해 재정책확충을 위한 다각적인 전략적 방안의 모색이 요구됨



04

복지재정을 둘러싼 정책과제

- 1_국고보조사업 제도의 불합리성 개선
- 2_증대되는 재정압박에 대응하는 복지재정 확충
- 3_비효율적 복지지출의 체계적 개선

04 복지재정을 둘러싼 정책과제

1_국고보조사업 제도의 불합리성 개선

- 현재 국고보조사업은 기준보조율과 차등보조율의 2가지 기준을 중심으로 다양한 보조율이 적용되고 있음
 - 기준보조율의 경우, 사무에 따라 20%~100%가 부과되며, 일부 사무에 대해서는 지방과 서울에 각각 차등적 기준보조율이 적용됨
 - 가령, ‘기초생활보장수급자 급여’의 경우 지방에 대해서는 기준보조율이 80%인 반면, 서울에 대해서는 50%의 기준보조율을 적용함
 - 차등보조율의 경우, ‘재정자주도’와 ‘분야별 재정지출지수’를 고려하여 지자체별로 $\pm 10\%$ 의 보조율을 적용

[표 4-1] 국고보조사업의 기준보조율 및 차등보조율

기준보조율		차등보조율
국가위임사업	100%	<ul style="list-style-type: none"> • 차등보조율 - 재정자주도와 분야별 재정지출지수를 기준으로 기준보조율을 $\pm 10\%$ 적용
국가시책사업	70~80%	
국가이해 우선사업	40~50%	
지방이해 우선사업	15~30%	
차등적 기준보조율(예시)		<ul style="list-style-type: none"> • 재정자주도 - 산식: (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)/일반회계 예산규모 - 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 재정자주도를 사용
청소년시설 확충	지방: 70~88% 서울: 30%	
기초생활보장수급자 급여	지방: 80% 서울: 50%	
영유아보육사업지원	지방: 65% 서울: 35%	
보육돌봄서비스 등	지방: 50% 서울: 20%	<ul style="list-style-type: none"> • 분야별 재정지출지수 - 산식: 분야별 세출예산 규모 / 세출예산 규모 (일반회계+특별회계) 순계 - 자료는 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상의 분야별 재정지출 지수를 사용

- 이들 국고보조사업의 보조율을 결정하는 것과 관련해, 다음과 같은 2가지 측면에서 불합리성이 존재함

- 기준보조율을 결정하는 객관적·합리적 기준의 결여
- 보조율 결정에 있어서 과도한 지역 간 재정형평성 기준 적용

① 기준보조율 결정을 위한 객관적·합리적 기준 결여

- 국고보조사업에서 기준보조율은 국가의 정책결정에 따른 국가 사무에 대해 사무의 성격을 고려해 지방의 재정지원에 대해 일종의 표준적 기준을 정한 것임
 - [표 4-2]는 국고보조사업 중 사회복지분야 사업을 대상으로 사무별로 보조율 현황을 나타낸 것으로 사무별로 기준보조율이 다양함
- 이를 위해 보조금법 시행령에서는 일부 사무에 대해 기준보조율을 정하고 있으나 명확하고 객관적인 기준을 결여함
 - 각 사무를 성질별로 ‘현금급여’, ‘현물(서비스)’, ‘시설지원’ 사무 등으로 구분해 볼 때, 유사한 사무에 대해서도 상이한 기준보조율이 적용되고 있고, 심지어 동일직 사무에 대해서도 상이한 보조율이 적용됨
 - 실제 현금급여의 경우 장애인, 영유아, 저소득층 등 사업대상별로 기준보조율의 차이가 나타나며, 심지어 동일 계층인 장애인에 대해서도 학비지원과 장애아동수당이 각각 80%, 70%로 차이가 나타남
- 이렇게 기준보조율 설정에서 일관성이나 객관성 등 합리적 기준이 결여되어 있어서 새로운 국고보조사업이 발생할 때, 자의적이거나 임시방편적으로 기준보조율을 정해 사업을 운용할 가능성이 높음
 - 「보조금법」 시행령에 기준보조율이 명시된 115개 사업을 제외한, 다른 사업의 경우에는 사전에 설정된 보조율 기준조차 부재한 상황임
 - 이러한 제도적 여건은 중앙정부의 일방적 결정과 자의적 기준에 의해 지방의 재정지출이 결정될 수 밖에 없고, 그 결과로 재정압박이 가중되는 구조를 초래함

[표 4-2] 복지 분야 국고보조사업 보조율 현황(「보조금법」 <별표 1> 기준)

구분	단위사업	기준보조율(현행)	
		지방	서울
현금급여	기초생활보장수급자 급여(의료급여 포함)	80%	50%
	기초연금 지급	74.5%	69.2%
	장애인의료비, 장애인자녀학비지원	80%	50%
	장애수당·장애아동수당	70%	50%
	장애인연금	70%	50%
	영유아보육료 및 가정양육수당 지원	65%	35%
현물 (서비스)	긴급복지지원	80%	50%
	저소득 한부모가족 지원	80%	50%
	장애인활동 지원	70%	50%
	지역자율형사회서비스 투자사업	70%	50%
	국가예방접종 실시	50%	30%
	아동통합서비스지원·운영	정액	
	방과 후 돌봄서비스	50%	30%
시설지원	화장시설·봉안시설·자연장지·화장로	70%	70%
	노숙인재활시설 및 노숙인요양시설 운영	70%	50%
	어린이집 기능 보강	50%	50%
	지방의료원 기능 강화	50%	30%

② 보조율 결정에 있어서 지역 간 재정형평성 기준의 과도한 적용

- 국고보조사업은 국가위임사무와 시책사업 등 국가의 특정 목적을 달성하기 위해 국가의 통제 하에 운영되는 특정지원금(specific grant) 성격의 제도임
 - 반면, 지역 간 재정형평성을 실현하기 위한 다른 재정조정제도로는 지방교부세가 존재함
 - 이러한 제도 간 차별성에 입각해, 국고보조사업은 해당 사무의 수행에 필요한 경비를 신청·심사하여 보조의 규모가 결정되는, 말하자면 ‘신청주의’에 의

해 재원이 교부되는 것이 바람직한 것으로 알려져 있음

- 그럼에도 불구하고, 현재의 보조율 기준에는 지역 간 형평성 논리가 과도하게 적용됨으로써 여러 가지 불합리성을 초래하고 있음
- 우선 앞의 [표 4-2]에서 볼 수 있듯이, 기준보조율 자체가 동일사무에 대해 지방과 서울 간 이중적 기준이 적용되고 있음
 - 실제 현금급여성 사무 중 장애인의료비, 장애인자녀학비지원의 경우 지방은 80%의 기준보조율을 적용하고 있으나, 서울시는 50%에 불과함
 - 현물(서비스)성 사무의 경우에서도 긴급복지지원, 저소득 한부모가족지원 등의 사무의 기준보조율을 적용함에 있어 지방은 80%를 적용하는 반면, 서울시는 50%를 적용하고 있음
- 나아가 차등보조율의 경우에는 아예 지자체별 재정여건과 특정 사업의 재정지출 집중도 등의 기준을 통해 보조금을 배분함에 따라 다양한 불합리성이 초래됨(하능식, 2013; 국회예산정책처, 2011)
- 우선 대상사업의 선정에 따른 합리적 원칙이 결여되어 있다는 문제점이 존재함
 - 중앙정부는 대상사업 선정 시 복지비 부담이 큰 이른바 3대 국고보조사업(기초생활보장, 기초연금, 영유아보육)을 임의적으로 선정
- 둘째, 차등화를 위해 활용하고 있는 재정자주도는 사후분석지표로서 사전정책설계지표(사전적 지표)로서 부적절한 측면이 존재
 - 현재, 차등보조율을 결정하는 재정자주도와 사회복지비 지수는 실제 자치단체의 대응지방비 수준을 반영하지 못하거나 이들 지표 이외의 다른 요인이 보다 큰 영향을 미치는 것으로 분석됨(국회예산정책처, 2011:3)
- 이외에도 차등보조율 적용에 따른 부가적임 문제점도 존재함
 - (재정자주도의 급격한 변화) 차등보조율을 적용하게 되면 복지보조금의 급증으로 인해 재정자주도는 하락(예로 서울시와 광역시 자치구는 차등보조율 도입 이후 재정자주도가 지속적으로 감소)
 - (문턱효과 발생) 차등보조율의 인상율과 인하율이 각각 10%p로 설정된 상태에서 지방비 부담률 또한 5:5에서 7:3으로 변경됨에 따라 자치단체 간 재

정격차 확대

③ 결론 및 시사점

- 현재 국고보조사업의 보조율 기준에 내재된 다양한 불합리성을 개선하기 위해서는 국고보조사업제도에 부합하는 합리적 운용원칙을 재정립하는 것이 긴요함
 - 국고보조사업은 기본적으로 국가적 이해와 정책결정에 의해 지방에 위임된 사무이므로, 사업에 소요되는 비용의 국가부담이 합리적 기본 원칙임
 - 현실적으로는 당장 국가가 재정적으로 전액을 부담하기 어려우므로 국가의 재정보조를 뒷받침하는 합리적 원칙(기준)을 정립하는 것이 필요
- 합리적 기준으로 다양한 요소들이 고려되어야 하겠으나, 최소한 다음의 2가지 원칙이 중요하게 고려되어야 함
 - 첫째, 사무의 성질을 고려해 사무유형을 도출하고 사무유형에 따라 적절한 수준의 재정분담의 원칙을 정립함
 - 둘째, 이론적 근거가 없는 지역 간 재정형평성 추구는 국고보조사업 운용에서 배제하고, 단일의 기준보조율을 적용하도록 함
- 이러한 보조율 설정의 합리적 원칙 재정립을 통해 국고보조사업 추진에 수반되는 지방의 재정부담이 완화될 수 있을 것으로 예상됨

2. 증대되는 재정압박에 대응하는 복지재정 확충

1) 중복지로 전환되는 국가복지체제와 증대되는 복지재정

- 현재 저출산·고령화 등 인구 및 사회구조의 변화 속에서 복지정책에 대한 수요가 지속적으로 확대되고 있음
 - 한국은 2027년이면 ‘초고령사회’에 진입하고, 서울시도 2030년이면 고령인구 비율이 22.3%에 도달하는 ‘초고령화사회’가 될 것으로 전망(김경혜, 2015:11-12)
 - 고령인구 증가로 노후소득보장을 위한 공적연금이나 기초연금, 노인복지서비스 수요가 증가하고, 장기요양과 의료서비스의 수요도 급증하고 있음

- 가정의 돌봄기능 약화로 인해 아동(무상보육, 무상급식)이나 노인을 대상으로 한 사회적 돌봄 서비스 수요가 크게 증가하고 있음
- 저복지 체제에서 중복지 체제로 전환되고 있는 한국의 복지체제
 - 현재의 재정구조가 유지될 경우 우리나라는 복지지출 예산이 지속적으로 증가하여 2040년경 15.5%로(국회예산정책처, 2014) 중복지 체제로 진입
 - 한국보건사회연구원의 추계에 따르면 2060년경에는 복지지출이 GDP의 29%까지 늘어나 OECD 평균 수준에 이를 것으로 전망됨(고제이 외, 2014)
 - 그러나 복지부담과 관련해서는 현 조세구조 하에서는 저부담의 수준이 변화하기 어려워 이에 따른 재정부족은 중복지로의 이행을 제약하는 주요 요인임
- 이에 현재와 같은 미온적인 재정대책에서 탈피해 향후 중복지에 상응하는 중부담 체제로의 전환을 위해 근원적인 재정확충전략이 모색될 필요가 있음
 - 국가적 차원에서는 낮은 조세부담과 사회보험료를 높여 국민부담률은 OECD 평균 수준까지 확대하여 재정을 확충하는 것이 필요함
 - 서울시 차원에서도 부족한 재원 확보를 위해 국고보조사업 등 정부 주요 시책에 대한 과도한 부담을 개선하고, 자체 수입 등의 증가를 이룰 수 있는 방안의 마련이 시급함

2) 급증하는 복지지출에 대비되는 저조한 국민부담 수준

- 공공사회복지지출을 위한 부담수준을 나타내는 국민부담률의 경우 한국은 26.3%(2012년 기준)로, OECD 평균인 34.0%에 비해 크게 낮은 수준임
 - 한국의 조세부담률은 '14년 현재 17.8%('13년 OECD 평균 25.8%) 수준이고, 중장기 전망에 따르면 2060년에도 14.7% 수준을 유지할 것으로 예측
 - 한국의 국민부담률은 '12년 현재 26.3%('12년 OECD 평균 34.0%) 수준임
- 낮은 국민부담률은 낮은 조세부담과 함께 사회보험료율이 낮아 사회보장기여금 비중이 국제적으로 낮은 수준에서 기인함
 - GDP 대비 사회보장기여금 비중은 6.1%('12년, OECD 평균 9.0%)로 낮은

수준인데, 이는 '한국의 고용주 부담' 기여금이 2.7%(OECD 평균 5.1%)로 매우 낮은 데 기인함

<국민부담률과 조세부담률>

- 국민부담률: 국가가 가입을 의무화하거나 재정에서 지급을 보장하는 각종 공적 사회보험에 대한 보험료 부담까지 조세수입에 더해서, GDP 대비 비율을 산출한 지표
 - 국민부담률은 $GDP / (\text{국세} + \text{지방세} + \text{사회보장기여금}) \times 100$ 으로 산정
- 조세부담률: 1년 간 한 국가에서 만들어진 경제적 가치(GDP)에 비해 총 조세수입의 비중이 얼마인지를 나타내는 것을 조세부담률이라고 할 수 있음
 - 조세부담률은 $\text{경상 GDP} / (\text{국세} + \text{지방세}) \times 100$ 으로 산정

[표 4-3] OECD 주요 국가의 GDP 대비 사회보장기여금 비중 비교(2012)

(단위: %)

구분	사회보장기여금(A)				조세부담률 (B)	국민부담률 (A+B)
	고용주	피고용주	기타	계		
한국	2.7	2.6	0.8	6.1	20.2	26.3
스웨덴	7.4	2.6	0	10.0	34.0	44.0
독일	6.5	6.2	1.2	13.9	23.2	37.1
일본	5.6	5.7	1	12.3	16.8	29.1
OECD 평균	5.1	3.3	0.6	9.0	25.0	34.0

주: 조세부담률의 경우 일본, OECD 평균은 2011년 자료임

자료: OECD Stats, Revenue Statistics의 항목임

3) 낮은 조세부담률과 불합리한 소득세 및 법인세 체계

- 국제수준과 비교해 한국의 낮은 조세부담률은 국내의 불합리한 조세체제에 기인함
 - 특히 전체 조세 중 소득세와 법인세 수준의 현실화를 중심으로 면밀한 검토가 필요하며,
 - 지방소비세율도 6% 인상되어 '14년에 11% 수준이나, 이는 사실상 취득세 영구인하에 따른 보전분으로 보는 것이 합당(배준식, 2014)

(1) 소득세 관련

- 우선 소득세의 경우, GDP 대비 소득세 비중이 3.7%(13년에 불과하다는 점이 불합리성의 원천으로, OECD 평균인 8.6%와 비교해 크게 낮은 수준을 보임
 - 이러한 낮은 근로소득세율은 낮은 최고세율, 개인소득자 공제제도, 개인사업 대비 법인등록 선호 등이 주요 요인으로 작용함

[표 4-4] 주요국의 소득세수 비중(2013)

구 분	한국	OECD 평균	미국	일본	영국	프랑스	독일
GDP 대비(%)	3.7	8.6	9.2	5.5	9.1	7.5	9.1
총 조세 대비(%)	15.4	25.3	37.1	18.4	28.2	17.0	24.8

자료: OECD Revenue Statistics

■ 낮은 최고세율

- 현행 국내 소득세제는 종합소득과세표준 1억 5천만 원 초과 구간의 경우 38%의 기본세율이 적용되고 있음
- 이는 8,800만 원 초과~1억 5천만 원 이하 구간의 35%에 비해 3% 높은 수준에 불과하여(타 구간은 9% 격차) 고소득자에게 유리한 구조임

[표 4-5] 현행 소득세의 과세표준 구간별 적용 세율

종합소득과세표준	기본세율
1,200만 원 이하	과세표준×6%
1,200만 원 초과 ~ 4,600만 원 이하	108만 원+(과세표준-1,200만 원)×15%
4,600만 원 초과 ~ 8,800만 원 이하	522만 원+(과세표준-4,600만 원)×24%
8,800만 원 초과 ~ 1억 5천만 원 이하	1,490만 원+(과세표준-8,800만 원)×35%
1억 5천만 원 초과	1,940만 원+(과세표준-15,000만 원)×38%

■ 다양한 근로소득공제제도로 인한 낮은 실효세율

- 낮은 소득세 부담의 주 요인은 낮은 최고세율뿐 아니라 다양한 소득공제제도를 도입함으로써 실효세율을 떨어뜨려 왔기 때문(양재진·민효상, 2013)
- 근로소득에 대한 주요 공제제도는 근로소득공제, 인적공제, 특별공제, 연금보험료 공제 등이 있음
- 이 중에서도 근로소득공제는 i) 소득계층별 혜택이 역진적으로 나타나(김태일(2010) 소득수준이 증가함에 따라 감세혜택도 높아지게 되며,
- ii) 적용되는 소득세의 한계세율이 높아지게 되면 감세혜택도 커지게 되어 소득세율의 인상만으로 소득세수를 증대시키는 데 한계로 작용함(정유석·한영희, 2011)
- iii) 사업소득자와의 세부담 형평성을 고려하여 근로소득공제를 높게 설정하여 근로소득자의 면세점과 과세미달자의 비중이 지나치게 높아짐

■ 개인사업 대비 법인등록 선호

- 2014년 상반기 신설된 법인은 4만 1,485개로 2000년 이후 반기 기준으로 가장 많은 법인이 설립되었음
- 개인사업자에 비하여 법인사업자의 등록절차가 복잡함에도 불구하고, 과세표준에서 얻는 이익이 상대적으로 높아 법인의 선호도가 높아짐
- 개인사업자는 소득세, 법인사업자는 법인세가 적용되는데, 개인사업자는 소득에 따라 6~38% 사이에서 누진세율이 적용되는 반면, 법인사업자는 10~22%의 세율이 적용
- 예를 들어 연간 2억 원의 소득이 있을 경우 개인사업자는 누진공제액을 제외한 5,660만 원의 소득세를 내는 반면, 법인사업자는 2,000만 원의 법인세를 납부하게 되어 법인사업자가 3,360만 원의 세금혜택을 보게 됨

(2) 법인세 관련

- 법인세의 경우에는 명목세율과 비교해 실효세율이 낮다는 점이 불합리한 요소로

존재함

- 일부 실증연구에 따르면, 법인세는 명목 법인세율의 경우 OECD 평균(25.9%)에 비해 크게 낮지는 않으나, 법인세의 실효세율이 낮은 것으로 분석되고 있음
 - '13년 기준 명목법인세율은 24.2%(법인세의 10%인 주민세 포함), 실효세율은 18.4%로 OECD 평균(25.3%, 16.5%)과 비교해 큰 차이는 나지 않음
 - [표 4-6]에서 볼 수 있듯이 한국의 법인세 실효세율은 18.4%('13년 기준)로 미국(28.2%), 일본(28.9%), 독일(23.3%) 등 주요 선진국에 비해 낮은 수준임
- ※ 한국의 실효세율이 OECD 평균에 비해 다소 높은 것은 법인의 조세부담이 사회보험료 중심으로 이루어지는 프랑스로 인한 결과이며, 프랑스를 제외할 경우 한국의 법인세 실효세율은 OECD 평균보다 낮은 수준임

[표 4-6] 국가별 법인세 실효세율 비교(2013)

(단위: %)

	총 조세 부담률	법인세율	사회보험료율	기타
한국	32.4	18.4	13.6	0.3
일본	51.3	28.9	18.1	4.2
미국	43.8	28.2	9.7	6.0
영국	33.7	20.9	11.3	1.5
스웨덴	49.4	13.4	35.5	0.6
독일	48.8	23.3	21.2	4.3
프랑스	66.6	7.4	51.7	7.5
그리스	49.9	18.2	31.0	0.7
이탈리아	65.4	19.9	43.4	2.0
OECD 평균	41.8	16.5	23.3	1.9

자료: 강병구(2015)

- 이와 같이 법인세 실효세율이 낮은 수준을 나타내는 것은 비과세 감면제도의 불합리성, 낮은 수준의 법인세 최고세율 등에 기인함
- 우선 감면제도와 관련해 대기업에 집중되어 있는 비과세 감면제도의 불공평성을 불합리한 요소로 지적할 수 있음

- 선행연구(경제개혁연구소, 2013)에 따르면, 현재 국내 조세제도에서는 다양한 비과세 감면제도가 운용되고 있는데, 이들 감면제도에 따른 공제감면액이 약 9.2조 원('11년 기준)에 달하는 것으로 추정되고 있음
- 이러한 감면제도로 인한 감면액은 2013년 기준 총 법인세 세수의 21.2%에 해당하는 수준으로 법인세의 실효세율을 낮출 뿐 아니라.
- 공제감면세액의 95%는 상위 10% 이내의 법인(대기업)에 귀속되어 기업 간 형평성의 문제도 발생([표 4-7] 참조)

[표 4-7] 흑자법인의 공제감면세액 금액 및 비중

(단위: 억 원, %)

구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011
법인전체 공제감면액	53,111	55,372	66,418	70,893	73,474	92,984
상위 10% 내 공제감면금액	50,118	52,057	62,600	67,742	69,771	88,789
비중	94.4	94.0	94.3	95.6	95.0	95.5

자료: ERII 경제개혁연구소(2013)

- 국제적 수준과 비교해, 법인세 최고세율도 법인세제의 합리적 제도 개선을 위해 고려되어야 할 요소임
 - 국내 법인세 최고세율은 24.2%로 OECD 평균과 유사한 수준이나, 일본(37.0%), 미국(39.1%) 등 선진국에 비해 매우 낮은 수준임([표 4-8] 참조)
 - 선진국 중 G7 국가들은 평균 법인세율이 25.3%로 우리나라보다 9.2%나 높으며, G7 국가 중 우리나라보다 법인세율이 낮은 국가는 없음(한국경제연구원, 2013)

[표 4-8] 개인소득세 및 법인세 최고세율 국제비교(2013)

(단위: %)

구분	법인세		
	합계	국세	지방세
한국	24.2	22.0	2.2
일본	37.0	26.2	10.8
미국	39.1	32.8	6.3
영국	23.0	23.0	0.0
독일	30.2	15.8	14.4
프랑스	34.4	34.0	0.0
스웨덴	22.0	22.0	0.0
덴마크	25.0	25.0	0.0
OECD 평균	25.3	22.8	8.5

자료: OECD, Tax Database

- 이러한 낮은 법인세 최고세율은 '91년 34%에서 '05년 25%, '09년 22%로, 지난 90년대 이래 10%p 이상 지속적으로 감소한 것에 기인([표 4-8] 참조)

[표 4-9] 법인세 세율의 시기별 변화 추이

과세표준	1991~1993	1994	1995	1996~2001	2002~2004	2005~2007	2008	2009	2010~2011	2012~2013
1억 원 이하	20%	18%	18%	16%	15%	13%				
1억 원 초과	34%	32%	30%	28%	27%	25%				
2억 원 이하							11%	11%	10%	10%
2억 원 초과							25%	22%	22%	20%
200억 원 초과										22%

자료: 국세청, 한국조세연구원

- 종합하자면, 현행 조세체계의 불합리성은 세부담의 불공평성에서 비롯된 것으로, 향후 세부담의 공평성을 확립하는 방향으로 조세제도의 합리화가 필요함
- 그리고 이러한 세부담의 공평성 확립을 위한 제도개선은 조세부담률을 높이고, 궁극적으로 복지재정 확충을 위한 재정기반으로 기여할 것으로도 기대됨

3_비효율적 복지지출의 체계적 개선

1) 부정수급에 따른 복지비용의 낭비

- 복지서비스가 다양화되고 지출규모가 확대됨에 따라 부정수급 등으로 인한 낭비와 비효율이 심화되고 있음
 - 2014년 국정감사에서 보건복지부가 새누리당 강기운 의원에게 제출한 자료에 따르면, 지난 '10년부터 '14년 7월 말까지 총 317.9억 원이 부당하게 지급된 것으로 집계됨
 - 부정수급 자체도 문제지만 더 큰 문제는 제대로 환수되지 못하고 있다는 점으로, '13년 기준 환수액은 절반에도 못 미치는 35억 원(46.2%)에 불과
 - 아울러, 부정수급자가 늘어나면서 정상수급자는 '10년 145만 8천여 명에서 '13년 125만 8천여 명으로 감소하는 문제점도 수반됨
- 서울 지역도 '10년부터 '14년 7월 말까지 5년간 기초생활보장 수급자가 아닌 시민에게 88.8억 원이 잘못 지급된 것으로 알려져 있음(출처: 강기운 의원 보도자료)
 - 시가 소득 및 재산 기준을 초과하거나 부양의무자 기준을 충족하지 못한 사람에게 '10년부터 '14년 7월까지 88.8억 원을 부당 지급
 - 연도별 기초생활보장비 부정수급액은 '10년 4.4억 원, '11년 17.6억 원, '12년 24.6억 원, '13년 22억 원, '14년 20.1억 원으로 2010년에 비해 크게 증가

[표 4-10] 서울시 기초생활보장비 부정수급 현황(2010~2014)

(단위: 명, 만 원, %)

	부정수급 인원 수	부정수급액	징수금액	징수율
2010	502	44,265	25,764	58.2
2011	1,623	175,790	55,801	31.7
2012	1,923	246,143	76,513	31.1
2013	2,264	220,194	87,706	39.8
2014	1,606	201,869	30,905	15.3
합계	7,918	888,261	276,689	31.1

주: '14년 7월 말 기준

자료: 강기운 의원실 보도자료

- 자치구별로는 강북구가 164명에게 2억 4,294만 원을 잘못 지급해 자치구 중 부정수급액이 가장 많았고, 그다음은 동대문구 1억 7,318만 원(160명), 노원구 1억 6,772만 원(92명), 양천구 1억 6,297만 원(155명) 등 순임

[표 4-11] 서울시 자치구별 기초생활보장비 부정수급 현황(2014년 7월 말 기준)

(단위: 명, 만 원, %)

자치구별	부정수급 인원 수	부정수급액	징수금액	징수율
강북구	164	24,294	4,253	17.5
동대문구	160	17,318	2,862	16.5
노원구	92	16,772	1,634	9.7
양천구	155	16,297	3,741	23.0
금천구	124	15,792	134	0.8
강서구	111	14,583	1,146	7.9
도봉구	130	13,728	2,338	17.0
관악구	68	13,681	1,205	8.8
서대문구	89	12,580	1,442	11.5
중랑구	126	12,426	3,385	27.2
성동구	69	10,233	2,173	21.2
영등포구	24	8,760	339	3.9
용산구	57	4,558	533	11.7
구로구	55	4,100	519	12.7
종로구	40	3,017	648	21.5
은평구	30	2,898	533	18.4
서초구	19	2,885	502	17.4
동작구	24	2,778	1,349	48.6
강남구	26	1,871	804	43.0
강동구	9	1,014	127	12.5
마포구	20	977	353	36.1
성북구	8	959	813	84.8
중구	5	322	46	14.3
광진구	1	26	26	100.0
합계	1,606	201,869	30,905	15.3

자료: 강기윤 의원실 보도자료

- 이러한 복지부정수급 문제는 기본적으로 담당기관의 부실한 관리나 아래에서 언급 될 정보시스템의 미연계에서 비롯함

2) 복지정보시스템의 미연계에 따른 비효율

- 앞서 언급된 바와 같이 부정수급을 유발하는 요인으로서 복지정보 연계시스템 부재도 체계적 개선이 필요한 대목임
- 한국의 복지정보화는 행복e음, 복지로, 사회보장정보시스템, 사회복지시설정보시스템 등 분산형으로 개발되어 운영 중에 있음
 - 행복e음: 수요자 중심의 통합복지서비스 제공을 골자로, 지자체 복지업무 효율화, 수요자 복지체감도 향상, 국가 복지재정 효과적 전달을 목표로 2010년 개설
 - 전국 시군구 3만여 명의 사회복지담당공무원들이 이용하며, 38개 기관 425종의 소득, 재산자료 및 서비스 이력정보가 연계되어 기초생활 등 25개 사업 현금급여를 지급
 - 복지로: 국가복지정보포털과 희망 길잡이넷을 통합한 포털로 복지서비스 찾기, 서비스별 모의 계산, 일부 서비스(보육료, 양육수당, 유아학비)에 대한 온라인 신청 및 확인, 각종 복지정보 등을 제공
 - 사회보장정보시스템: 보건복지부가 주축이 되어 16개 부처 296개 복지사업 정보를 연계하여 개인별·가구별 복지서비스 이력관리, 중복·부정 수급방지, 중앙부처 복지사업 정보 제공, 복지사업 업무처리지원 등을 위해 2013년 개설
 - 이외 사회복지시설정보시스템, 보건기관통합정보시스템, 사회서비스 전자바우처 시스템, 교육통합정보시스템, 희망드림근로복지넷, 근로복지서비스, 사망의심자 HUB 시스템 등 개별 서비스가 운영 중
- 그러나 기관별·업무별로 많은 정보시스템이 분산 운영되어 운영효율성이나 시민들의 접근성 및 편리성 등의 문제 야기(감사원, 2012)
 - 중앙부처와 지자체 등 복지사업 추진 주체 간 업무협조가 미흡하여 대형 복지인프라 구축사업이 파행되거나 복지재정의 누수 발생
 - 복지서비스 관련 주체 간 정보 연계 및 공유가 미흡하여 부정수급의 문제가 지속적으로 발생

- 복지시설과 복지담당 공무원 간 유착을 통해 복지비 횡령 등이 발생
- 복지혜택의 제도적 사각지대뿐 아니라 잠재적 사각지대에 대한 관리 소홀
- 따라서 중앙-지방 정부 사이뿐 아니라 민·관과의 정보교류 및 연계를 위해 지방정부 차원에서 1차적으로 시스템을 개발하여 시민들의 접근성 및 편리성을 증진할 필요가 큼
- 그러나 지방정부 차원에서 남양주시 등에서 통합복지서비스 제공을 위해 시스템을 개발하고 있으나 아직 전국적으로 확대는 미흡(아래 박스 참조)

<민관 협력 통합복지서비스 제공사례 (남양주시)>

- 목적: 정보화를 통해 지역중심의 복지서비스 전달체계를 구축해 대상자 중심의 맞춤형 서비스를 제공하고, 복지 사각지대 해소 및 중복을 최소화
 - 이를 통해 연간 1억 4천만 원 정도의 예산절감 효과 (자체 추정)
- 서비스 내용: 공공-민간기관 간 '복지전광판'을 공동 구축을 통해, 복지대상자 서비스 이력 공유 및 중복-누락 방지, 현장에서 실시간 대상자 등록 및 서비스 연계 등을 실시
- 구축현황: 민·관 합동 희망케어센터(4개 권역센터)를 설치, 市전역에 통합복지서비스 제공
- 서비스 분야: 아동·청소년·중장년·노인 맞춤형 서비스, 차상위계층 자활복지서비스, 민간 기관 서비스(미소금융, 신용회복, 푸드마켓, 고혈압·당뇨교육센터, 가족상담 등)

- 서울시의 경우, 복지대상자의 자격정보 및 서비스 수급 이력을 연계하는 정보시스템의 부재로 향후 통합된 정보시스템 구축 필요

3) 보조금 지원기관의 부실한 관리·감독에 따른 낭비와 비효율

- 현재 국고보조금으로 민간기관을 지원하고 있으나, 관리·감독의 소홀로 인해 부정수급 사례가 증가함
 - 가령, 보육보조금을 수령하는 어린이집의 경우 '09년부터 '13년까지 부정수급으로 적발된 곳이 중복처분을 포함해 5,832건, 환수한 보조금은 총 283억 9,800만 원에 달하고 있음(보건복지부, 2014)

[표 4-12] 어린이집 보육보조금 부정수급 적발건수 및 금액(2009~2013)

(단위: 건, 백만 원)

	적발건수	부정수금액
2009	739	5,390
2010	924	7,115
2011	1230	5,875
2012	1715	5,202
2013	1224	4,816
합계	5832	28,398

- 보조금을 타내기 위해 아동이나 교사를 허위로 등록하는 어린이집, 부실급식, 차량안전기준 위반, 운영시간 미준수 등으로 적발된 어린이집 등 환수 조치된 사례가 상당수 존재함
- o 서울시에서도 '12년 서울시내 5,870개소의 어린이집 중 82%인 4,834개소를 전수 조사한 결과, 135개 기관이 보조금 부정수급행위로 적발됨
- 적발된 곳은 국공립어린이집이 3개소, 민간이 79개소, 가정이 53개소 총 135개소로 점검대상 시설의 2.8%에 해당하고 환수한 보조금은 총 8억 5,354만원에 달함

[표 4-13] 어린이집 부정수급 행정처분 현황(2012)

위반 어린이집	행정처분 현황						고발
	보조금 환수		보육시설 운영정지 등		시설장(교사) 자격정지 등		
	건수	환수금액(천 원)	운영(원아모집) 정지	시설폐쇄	자격정지	자격취소	
135개소	135	853,536	84개소	2개소	91건	20건	23건

자료: 서울시 보도자료(2012.2.7)

- 위반유형은 아동 수 허위등록이 38건, 교사 수 허위등록이 18건, 아동 출석일수 허위작성 55건, 교사 대 아동비율 위반 7건, 총 정원 위반 7건, 시설장(교사) 명의대여 7건, 기타 14건 등으로 나타남

[표 4-14] 어린이집 부정수급 유형별 적발현황(2012)

위 반 어린이집	위반유형 현황						
	아동수 허위등록	교사수 허위등록	아동 출석일수 허위작성	교사대 아동비율 위반	총 정원 위반	명의대여 (시설장, 교사)	기타
135개소	38건	18건	55건	7건	8건	7건	14건

- 2013년에도 복지시설에 대해 감사를 수행한 결과, 서울시와 자치구의 관리·감독 소홀 등의 문제점이 노정됨
 - 동 감사에서는 2011년 이후 시가 보조금을 지원한 44개 시설에 대해 감사를 수행함(서울시 감사관 ‘보조금지원 사업 정책감사 결과 보고’ 자료, 2013)
 - 감사 결과, 서울시와 자치구의 관리·감독 소홀로 인해 시설 운영을 둘러싸고 다양한 문제점이 드러남

<복지시설 감사결과 주요 적발 사례>

- **(허위서류 작성)** '09년 설립된 관악구 A지역아동센터는 급식 재료 영수증과 인건비를 허위로 작성하여 센터 임대료로 864만 5천 원을 유용
- **(후원금 유용)** 관악구 B지역아동센터는 취약계층 아동 보호자에게 부적절한 방법으로 후원금을 받고, 후원자가 사용 용도를 지정하지 않은 후원금을 전세보증금, 전세권 설정 비로 부당하게 지출
- **(부적절한 업무겸직)** 노원구 소재 3곳의 장애인 거주시설에서는 법인과 시설에는 회계담당 직원을 각각 두고 시설종사자는 법인업무를 수행할 수 없도록 하고 있음에도 5명이 소속 법인의 회계업무 등 부당하게 겸직하여 수행
- **(시설용도의 임의변경)** 정신질환자 사회복귀시설은 설치신고 사항이 변경되면 신고를 해야 함에도 C시설의 공간 일부를 회의실 등으로 무단 변경사용하면서 변경 신고를 하지 않음
- **(직원 채용비리)** 용산구 D복지원은 직원채용 시, 서류전형, 인사위원회 구성, 면접 등의 절차를 거쳐야 함에도 불구하고 단독으로 면접을 실시, 부적절하게 자신의 며느리를 채용
- **(4대 사회보험 가입 문제)** 성북구 E지역아동센터는 4대 사회보험 비 대상자에게 보조금으로 보험료를 납입하고, 관악구 F지역아동센터는 종사자를 4대 보험에 미가입
- **(임의적 예산편성)** 성북구 F지역아동센터는 '11년 세입세출예산 미편성 및 '12년 세출예산만 편성하여 자치구에 보고하였으나 자치구는 이에 대해 시정 미초치 등 관리감독 소홀

05

서울시 복지재정 건전화 방안

- 1_복지재정 확충의 기본방향
- 2_복지재정 확충을 위한 증세 전략
- 3_국고보조사업 제도의 합리적 개선
- 4_지방재정 확충을 위한 추가적 방안
- 5_복지지출 효율화를 위한 전략적 대응

05. 서울시 복지재정 건전화 방안

1_복지재정 확충의 기본방향

- 정부와 서울시의 복지지출이 급속히 증대되고 있는 가운데, 향후 중복지 국가로 전환될 경우 국가 및 지방의 재정부담의 악화가 노정
 - 현재 우리나라는 국민부담률 및 조세부담률이 낮은 저부담 국가이며, 이와 동시에 복지비중도 상대적으로 낮은 저부담-저복지의 복지체제
 - 향후 중복지로 전환될 것으로 전망되는 가운데 현재의 저부담 구조가 유지될 경우 국가의 재정압박이 심화될 것으로 전망
 - 이 같은 재정구조와 추세가 지속된다면 국가의 재정부담은 지속적으로 지방으로 전가되는 구조가 강화될 것이 예상됨
- 서울시도 현재는 물론 중장기적으로도 복지수요 확대에 따른 복지지출 증가로 인해 재정압박은 날로 심화되고 있는 실정임
 - 특히, 사회복지 분야 국고보조사업 대응지방비가 '08년~'14년 동안 연평균 11.8%로 빠른 증가세를 보여 '08년 21.4%이던 복지지출이 '14년 30.9%로 급상승함
 - 중장기 재정전망('15년~'60년)에서도 재정지출은 '14년 24.5조 원에서 '60년 242.6조 원으로 증가하며, 특히 복지 분야의 경우에는 '15년 7.7조 원에서 '60년 105.4조 원으로 증가할 것으로 전망됨
- 이와 같은 재정전망에도 불구하고 서울시의 재정수입 여건은 다소 제한적이어서 향후 (복지)재정을 심각하게 압박할 것이 예상되는바, 3가지 핵심 정책과제를 도출
 - 국고보조사업 제도의 불합리성 개선: 현재 국고보조사업은 자의적 기준보조를 설정 및 지역 간 재정형평성을 고려한 보조율 적용 미흡 등 다양한 한계를 노정
 - 증대되는 재정압박에 대응하는 복지재정 확충: 급증하는 복지지출에 대비되는 저조한 국민부담 수준을 현실화하기 위한 방안 모색

- 복지지출 효율화를 위한 전략적 대응: 복지재정 지출의 효율화를 저해하는 부적격자의 수급, 정보시스템의 미연계, 복지보조금 지원기관의 부실관리 등의 문제가 존재
- 따라서, 상기의 정책과제 해결을 모색함으로써 복지재정 확대에 대응하기 위한 보다 근원적인 재정건전화 전략이 검토되어야 함
- 향후 서울시의 복지재정 건전화 방안은 국가의 복지재정 확충 전략을 근간으로 하여 다음과 같은 3가지 방향으로 추진을 모색함
 - 복지재정 확충을 위한 세부담 증대와 이의 지방화에 기반한 재정 확충
 - 현행 불합리한 국고보조사업 제도의 합리적 개선을 통한 재정확충 방안 모색
 - 복지재정 지출의 효율화와 낭비의 제거 등을 통한 재정절감 노력 강화

2_복지재정 확충을 위한 증세 전략

1) 전략의 기본방향

- 앞서 정책과제에서 논의된 것처럼, 복지재정 수요 증대에 적극 대응함에 있어서 재정지출의 절감이나 효율화만으로는 한계가 있으므로 보다 근본적인 대응 전략이 필요함
 - 이러한 근본적인 재정확충 대책은 복지재정의 많은 부분이 지방에 대한 국고 보조사업을 통해 추진되는 현재의 복지재정 체계 하에서는 지방의 복지정책 및 복지재정과도 직결되는 사안이라 할 수 있음
- 이를 위해 현재의 조세체계를 합리적으로 개편이 근본적으로 강구되어야 하는바, 앞의 정책과제에서 논의된 쟁점을 고려해 다음과 같은 3가지 방향으로 모색함
- ① 세제개편은 세부담의 형평성, 즉 공평과세를 확립하고 세부담을 최소화할 수 있는 방향으로 모색함
 - 현재 세부담의 형평성 차원에서 불합리성을 내재하고 있는 소득세와 법인세 개편 방안을 검토하는 한편,

- 지방소비세율 인상에 대한 당초의 약속을 이행하기 위한 지방소비세 개편 방안에도 대해서도 검토함
- 어떤 세제개편 방안을 강구할 것인가 여부는 필요한 소요자원 규모를 감안하여 선정함
- ② 확충된 세수는 ‘공동세원화’ 등의 제도적 방안을 활용해 세원의 일부를 지방으로 이양함
 - 당초 세제개편 논의가 중앙과 지방 모두에서 증가하는 복지재정에 효과적으로 대응하기 위한 것인바,
 - 확충된 세수는 공동세원화하되, 합리적 배분 원칙에 입각하여 지방으로 이양
- ③ 지방(및 서울시)은 국고보조사업의 제도 개선과 병행해 이양된 세원을 토대로 복지재정 지출의 지속적 확대에 대응함

2) 합리적 세제개편 방안 검토

(1) 소득세 개편 및 세수증대 효과

- 세제개편이 고려되는 대상 세원의 하나인 종합소득세는 현재 다음과 같은 과세체계를 가지고 있음
 - 종합소득과세표준은 ‘1,200만 원 이하’, ‘1,200만 원 초과~4,600만 원 이하’, ‘4,600만 원 초과~8,800만 원 이하’, ‘8,800만 원 초과~1억5천만 원 이하’, ‘1억 5천만 원 초과’의 5개 구간으로 구분되며,
 - 기본 세율은 상기의 구간별로 각각 6%, 15%, 24%, 35%, 38%가 적용

[표 5-1] 현행 소득세의 과세표준 구간별 적용 세율(2013년 기준)

종합소득과세표준	기본세율
1,200만 원 이하	과세표준×6%
1,200만 원 초과 ~ 4,600만 원 이하	108만 원+(과세표준-1,200만 원)×15%
4,600만 원 초과 ~ 8,800만 원 이하	522만 원+(과세표준-4,600만 원)×24%
8,800만 원 초과 ~ 1억 5천만 원 이하	1,490만 원+(과세표준-8,800만 원)×35%
1억 5천만 원 초과	1,940만 원+(과세표준-15,000만 원)×38%

- 이러한 과세체계에 의거해, 2013년 현재 소득세 징수액은 약 20조 6,862억 원(산출세액) 규모를 나타냄
 - 이 가운데 과표구간 8,800만 원 이하 납세자는 3.5백만 명으로 전체의 94.5% 차지
 - 2억 원 이상 고소득자 과표구간의 산출세액은 총 14조 3,570억 원 규모로 전체 산출세액의 69.4%를 차지

[표 5-2] 현행 소득세의 과세표준 구간별 산출세액 현황(2013년 기준)

(단위: 명, 백만 원)

종합소득과세표준	인원	금액
1천만 원 이하	2,074,865	464,172
1.2천만 원 이하	172,736	114,285
3천만 원 이하	744,782	1,374,223
4천만 원 이하	180,706	752,172
4.6천만 원 이하	79,187	426,423
6천만 원 이하	131,076	960,003
7천만 원 이하	62,948	638,209
8천만 원 이하	46,926	585,101
8.8천만 원 이하	29,779	435,919
1억 원 이하	33,196	578,776
2억 원 이하	109,016	3,484,316
3억 원 이하	29,619	2,013,452
5억 원 이하	18,751	2,194,623
10억 원 이하	9,862	2,253,374
10억 원 초과	5,012	4,411,237
합계	3,728,461	20,686,285

- 현행 소득세 체계에는 최고 세율의 실효성 문제와 세액공제의 불합리성 등 몇 가지 문제점이 존재함
 - 최고세율이 적용되는 과세대상자 규모의 경우 전체 소득자의 0.16%에 불과해 실효성이 낮은 것으로 나타나며,
 - 세액공제와 관련해서도 근로소득공제액을 초과하는 필요경비가 존재할 수 있음에도 불구하고 표준적인 금액을 적용하고 있어 순소득과세의 원칙에 어긋나는 등의 문제가 존재함

- 이에 소득세 개편은 과표구간 및 세율 조정을 중심으로 한 개선과 세액공제 및 세액감면 축소 방안을 검토함
 - 이 경우에 과표구간 및 세율 조정은 제안된 방안의 실효성을 고려해 최근 정치권에서 논의되는 개편방안을 검토함

<소득세 개편 관련 정치권의 개편 방안>

- 통합진보당(박원석 의원)의 개편 방안
 - 현행 8,800만 원~3억 원 구간(35%)을 8,800만 원~1억 2,000만 원 구간으로 조정하고, 1억 2,000만 원 초과분은 최고세율 40%를 적용받는 것으로 조정
- 민주통합당(안민석 의원)의 개편 방안
 - 최고 과표구간을 현행 3억 원 초과에서 1억 2,000만 원 초과로 조정하고 세율도 현행 38%에서 42%로 상향조정
- 민주통합당(이용섭 의원)의 개편 방안
 - 최고세율 38%를 적용받는 과표 구간을 3억 원 초과에서 1억 5,000만 원 초과로 조정하는 것뿐만 아니라 근로소득공제 구간도 조정함
- 새누리당(나성린 의원)의 개편 방안
 - 1,200만 원 이상 과표구간을 조금씩 상향조정하는 것 뿐만 아니라 근로소득공제 구간도 조정

- 이처럼 증세를 방향으로 하는 소득세제 개편과 관련하여 다양한 논의가 이루어지고 있으나, 이 연구에서는 통합진보당과 민주통합당(박원석 의원)의 증세 방안을 중심으로 검토함

① 통합진보당(박원석 의원 발의) 소득세 증세 방안

- 현행 고소득자 과표구간 설정에 사용하고 있는 소득액 기준인 ‘8,800만 원~3억 원, 3억 원 초과’ 구간을 ‘8,800만 원~1억 2천만 원’, 그리고 ‘1억 2천만 원 초과’로 재조정
- 아울러, 현행 3억 원 초과 구간의 세율에 대해서도 기존 38%인 세율을 40%로 상향 조정함

② 민주통합당(안민석 의원 발의) 소득세 증세 방안

- 과세표준 구간에 대해서는 통합진보당과 동일하게 ‘8,800천만 원 초과~1억 2천만 원 이하’, 그리고 ‘1억 2천만 원 초과’로 구간을 재조정하고,
- 현행 3억 원 초과 구간의 세율에 대해서는 현재 38%인 세율을 42%로 상향조정함

[표 5-3] 현행 소득세의 과세표준 구간별 적용 세율

종합소득과세표준	통합진보당(1안)	민주통합당(2안)
1,200만 원 이하(6%)	과세표준×6%	과세표준×6%
1,200만 원~4,600만 원(15%)	72만 원+ (과세표준-1,200만 원)×15%	72만 원+ (과세표준-1,200만 원)×15%
4,600만 원~8,800만 원(24%)	582만 원+ (과세표준-4,600만 원)×24%	582만 원+ (과세표준-4,600만 원)×24%
8,800만 원~1억 2천만 원(35%)	1천590만 원+ (과세표준-8,800만 원)×35%	1천590만 원+ (과세표준-8,800만 원)×35%
1억 2천만 원 초과(40%)	2천710만 원+ (과세표준-1억 2천만 원)×40%	2천710만 원+ (과세표준-1억 2천만 원)×42%

출처: 국회예산정책처, 2014, 『조세의 이해와 쟁점 II (소득세)』

- 상기 두 가지 개편(안)에 따른 세수증대 효과는 두 가지 안의 과세표준과 세율을 2014년 종합소득세 과세표준총액을 활용해 산출세액을 추정해 봄으로써 확인할 수 있음
 - 과세표준총액은 '14년 「국세통계」 종합소득세 자료를 활용하였으며, 산출세액은 과세표준×세율(소득세 기본세율)로 도출([표 5-2] 참조)
- 추정 결과, 통합진보당(안) 기준 적용 시 7조 7,885억 원, 민주통합당(안) 기준 적용 시 8조 7,450억 원 규모의 세수 증대가 예상됨
 - 통합진보당(안)의 기준을 적용하면 총 산출세액은 28조 4,738억 원으로 2013년 산출세액에 비해 7조 7,885억 원('13년 기준)이 증가함
 - 반면, 민주통합당(안) 기준을 적용할 경우, 2013년 산출액에 비해 8조 7,450억 원 규모('13년 기준)로 증가가 예상됨

[표 5-4] 소득세 세수추계 결과(2013년 기준)

(단위: 백만 원)

과세표준 구간	통합진보당(1인)	민주통합당(2인)
1천만 원 이하	459,705	459,705
1.2천만 원 이하	113,821	113,821
3천만 원 이하	2,143,552	2,143,552
4천만 원 이하	938,643	938,643
4.6천만 원 이하	509,861	509,861
6천만 원 이하	1,649,512	1,649,512
7천만 원 이하	978,318	978,318
8천만 원 이하	841,887	841,887
8.8천만 원 이하	599,613	599,613
1억 원 이하	1,088,103	1,088,103
2억 원 이하	5,964,047	6,262,248
3억 원 이하	2,867,293	3,010,656
5억 원 이하	2,843,690	2,985,873
10억 원 이하	2,667,725	2,801,110
10억 원 초과	4,808,072	5,048,474
총계	28,473,840	29,431,375
2013년 산출세액	20,686,285	20,686,285
세수증대액	7,787,555	8,745,090

주: 이 시뮬레이션은 2014년 「국세통계」 종합소득세 산출세액 통계자료를 활용

- 세액공제 및 세액감면 개선방안: 세액공제 및 세액감면 10% 축소(안)
 - 세액공제는 '세액'에서 일정한 비율 혹은 금액을 직접적으로 공제하는 것을 말하며, 세액감면은 정부 간 협약에 따라 우리나라에 파견된 외국인이 그 양 쪽 또는 한쪽 당사국의 정부로부터 받는 급여를 말함
 - 현재 개인소득세 납세자의 세액공제 및 세액감면을 통한 조세 경감액은 2007년 1조 4,079억 원에서 2013년 2조 1,434억 원으로 증가세
 - 이러한 세액공제 및 감면제도에 대해 현재의 2조 1,434억 원(2013년 기준) 보다 10%를 축소하는 방안을 모색함

- 세액공제 및 세액감면 축소에 따른 세수 증대효과
 - 현행 세액공제 및 세액감면을 통한 조세경감액('13년 2조 1,434억 원)의 10% 정도를 축소할 경우 2,143억 원의 세수 증대효과가 나타남

[표 5-5] 소득세 세액공제액 및 세액감면액 10% 축소 시 세수효과

(단위: 백만 원)

구분	세액공제	세액감면	합계	추가 세수(10%)
2010년	1,140,476	528,249	1,668,725	166,873
2013년	1,402,306	741,120	2,143,426	214,343

자료: 2014년 국세통계의 세액공제 및 세액감면 통계 활용

- 소득세제 개편방안을 종합하자면, 소득세의 과세표준구간 및 세율을 조정하고, 세액공제 및 세액감면을 축소함으로써 전체적으로 8조 18억 원~8조 9,593억 원의 세수 증대효과가 발생할 것으로 추정됨
 - 8조 18억 원: 통합진보당(안) 기준과 세액공제 및 세액감면 방안 고려 시
 - 8조 9,593억 원: 민주통합당(안) 기준과 세액공제 및 세액감면 방안 고려 시

[표 5-6] 소득세 개편 시 세수효과

(단위: 억 원)

구분		세수 효과
소득세	과세표준 구간과 세율조정	77,875~87,450
	세액공제 및 세액감면 축소	2,143
합계		80,018~89,593

(2) 법인세 개편 및 세수증대 효과

- 소득세와 함께 세제개편의 다른 대상재원인 법인세는 다음과 같은 과세체계를 가지고 있음
 - 과세표준은 '2억 원 이하', '2억 원 초과~200억 원 이하', '200억 원 초과'의 3개의 구간으로 구분되며, 과세표준 구간별로 최소 10%에서 최대 22%의 세율이 적용됨

[표 5-7] 현행 법인세의 과세표준 구간별 적용 세율

종합소득과세표준	기본세율
2억 원 이하	과세표준×10%
2억 원 초과~200억 원 이하	2,000만 원+(과세표준-2억 원)×20%
200억 원 초과	4,200만 원+(과세표준-200억 원)×22%

- 이러한 과세체계에 의거해, 2013년 현재 법인세 징수액은 약 45조 9,970억 원(산출세액) 규모를 나타냄
 - 이 가운데 과표구간 200억 원 초과 납세자는 930명으로 전체의 71.9% 차지
 - 2억 원 이하 과표구간은 전체 법인수의 77.0%(211,928개)를 차지하나, 금액은 전체의 2.5%에 불과함

[표 5-8] 현행 소득세의 과세표준 구간별 산출세액 현황(2013년 기준)

(단위: 명, 백만 원)

과세표준	법인수	금액
1억 원 이하	171,045	561,142
2억 원 이하	40,883	594,231
5억 원 이하	35,420	1,481,033
10억 원 이하	13,231	1,534,551
20억 원 이하	6,928	1,744,070
50억 원 이하	4,396	2,556,941
100억 원 이하	1,560	2,115,061
200억 원 이하	853	2,344,781
500억 원 이하	496	3,076,707
1,000억 원 이하	200	2,971,527
5,000억 원 이하	180	7,949,845
5,000억 원 초과	54	19,067,166
합계	275,246	45,997,055

- 현행 법인세 체계는 비과세 감면제도의 불합리성, 낮은 수준의 법인세 최고세율 등으로 인해 실효세율이 낮은 문제를 노정
 - 감면제도의 경우 대기업에 집중되어 있는 비과세 감면제도의 불공평성을 불합리한 요소로 지적할 수 있으며,
 - 법인세 최고세율도 국제적 수준과 비교해 낮은 수준인 만큼 법인세제의 합리적 제도 개선을 위해 고려되어야 할 요소임
- 이 연구에서 법인세 개편 방안은 소득세 개편과 마찬가지로 방안의 실효성을 감안해 최근 정치권을 중심으로 논의된 방안을 검토함

① 민주통합당(이낙연 의원 발의) 법인세 증세 방안

- 과세표준구간을 현행 200억 원 초과 → 500억 원 초과로 상향 조정, 현행 2억 원~200억 원 이하 구간을 2억 원~500억 원으로 조정하는 한편,
- 500억 원 초과 구간(최고 세율 구간)의 세율에 대해서도 현재의 22%에서 25%로 인상함

② 통합진보당(박원석 의원 발의) 법인세 증세 방안

- 과세표준 구간을 현행 200억 원 초과 구간(최고세율 구간)에 대해 200억 원 초과 1천억 원 이하, 1천억 원 초과로 세분화하며,
- 최고세율인 1천억 원 초과 구간은 30%의 세율을 적용하며, 200억 원 초과 1천억 원 이하 구간은 현행 최고세율인 22%로 적용

③ 이명박 정부 이전 법인세 세율 체계로의 재조정 방안

- 2008년 이명박 정부 들어 급격하게 조정된 법인세 세율체계를 이명박 정부 이전으로 재조정
- 과세표준 구간은 현행 2억 원 이하 → 1억 원 이하, 2억 원 초과 500억 원 이하 → 1억 원 초과로 조정하며, 최고세율은 각각 13%, 25%로 변경

[표 5-9] 법인세 세율 및 과표구간 조정과 관련된 논의 비교

대안 1(이낙연 의원)	대안 2(박원석 의원)	대안 3(이명박 정부 이전)
2억 원 이하 -과세표준x10%	2억 원 이하 -과세표준x10%	1억 원 이하 -과세표준x13%
2억 원 초과 500억 원 이하 -2천만 원 +(과세표준-2억 원)x22%	2억 원 초과 200억 원 이하 -2천만 원 +(과세표준-2억 원)x20%	1억 원 초과 -1,300만 원+ (과세표준 -1억 원)x25%
500억 원 초과 -109억 7천6백만 원 +(과세표준-500억 원)x25%	200억 원 초과 1천억 원 이하 -39억 8천만 원 +(과세표준-200억 원)x22%	
	1천억 원 초과 -215억 8천만 원 +(과세표준-1,000억 원)x30%	

출처: 국회예산정책처, 2014, 『조세의 이해와 쟁점 II(법인세)』

- 상기 세 가지 개편 대안에 따른 세수증대 효과는 세 가지 안의 과세표준과 세율을 2014년 법인세 과세표준 총액을 활용한 산출세액을 추정해 봄으로써 확인 가능함
 - 과세표준총액은 '14년 「국세통계」 법인세 자료를 활용하였으며, 산출세액은 과세표준×세율(법인세 기본세율)로 도출([표 5-10] 참조)
- 추정 결과, 대안 1의 기준을 적용하면 7조 3,169억 원, 대안 2는 13조 615억 원, 대안 3은 10조 804억 원 규모의 세수 증대가 예상됨
 - 대안 1의 기준을 적용하면 총 산출세액은 53조 1,397억 원으로 2013년 산출세액에 비해 7조 3천억 원('13년 기준)이 증가함
 - 대안 2의 기준을 적용하면 총 산출세액은 59조 586억 원으로 2013년 산출세액에 비해 13조 615억 원('13년 기준)이 증가함
 - 대안 3의 기준을 적용하면 총 산출세액은 56조 8,018억 원으로 2013년 산출세액에 비해 10조 804억 원('13년 기준)이 증가함

[표 5-10] 법인세 세수추계 결과(2013년 기준)

(단위: 백만 원)

과세표준 구간	대안 1 (이낙연 의원)	대안 2 (박원석 의원)	대안 3 (이명박 정부 이전)
1억 원 이하	559,594	559,594	727,472
2억 원 이하	589,201	589,201	1,472,990
5억 원 이하	2,417,418	2,417,418	2,747,081
10억 원 이하	2,023,418	2,023,418	2,299,354
20억 원 이하	2,123,033	2,123,033	2,412,553
50억 원 이하	2,981,378	2,981,378	3,387,945
100억 원 이하	2,399,529	2,399,529	2,726,753
200억 원 이하	2,601,983	2,601,983	2,956,814
500억 원 이하	3,284,571	3,284,175	3,732,483
1,000억 원 이하	3,467,004	3,051,885	3,468,516
5,000억 원 이하	9,176,605	11,005,335	9,178,117
5,000억 원 초과	21,690,237	26,021,693	21,691,749
총계	53,313,971	59,058,642	56,801,827
세수증대액	7,316,917	13,061,587	10,804,772

- 법인세 세액공제 및 세액감면 개선방안: 고용창출투자세액 공제 10% 축소(안)
 - 현재 법인세 세액공제는 ‘중소기업특별세액 감면’, ‘창업중소기업 등에 대한 세액감면’, ‘기업의 어음제도개선을 위한 세액공제’, ‘연구인력개발비에 대한 세액공제’, ‘고용창출투자세액공제’ 등으로 구성되어 있으며,
 - 세액감면 대상 대부분이 중소기업과 창업 중소기업에 집중되어 있으며, 일부 ‘고용창출투자세액공제’는 실질적으로 대기업이 주요 대상임
 - 이러한 세액공제 및 감면제도에 대해 현실적인 여건을 고려하여 현재 1.7조 원 규모인 ‘고용창출투자세액공제’의 10%를 축소하는 방안을 검토
- 법인세 세액공제액 축소에 따른 세수증대 효과
 - 투자여력이 부족한 중소기업은 거의 혜택을 보지 못하고 있는 ‘고용창출투자세액공제’(13년 기준 1.7조 원 규모)를 10%를 축소했을 때 1,700억 원의 세수 증대효과가 나타남

- 법인세 개편방안을 종합하자면, 법인세의 과세표준구간 및 세율을 조정하고 세액 공제 및 세액감면을 축소할 경우 7조 4,869억 원~13조 2,315억 원의 세수 증대효과가 발생
 - 7조 4,869억 원: 대안 1(이낙연 의원)과 세액공제 및 세액감면 방안 고려 시
 - 13조 2,315억 원: 대안 2(박원석 의원)와 세액공제 및 세액감면 방안 고려 시

【표 5-11】 법인세 개편 시 세수효과

(단위: 억 원)

구분		세수 효과
법인세	과세표준 구간과 세율조정	73,169~130,615
	세액공제 및 세액감면 축소	1,700
합계		74,869~132,315

3) 지방의 재정확충을 위한 세원의 지방이양

(1) 세원의 지방이양을 위한 기본방향

- 세제개편을 통해 확충된 세원은 국가와 지방의 복지재정 수요 증가에 대응하기 위해 합리적 방식으로 배분·활용되어야 함
- 신규 확충될 세수입 주요 내역
 - 앞서 세제개편 방안 검토를 통해 전체적으로 약 15조 4,887억 원~약 22조 1,780억 원의 세수증대가 가능할 것으로 분석됨
 - 이 중 법인세가 세제개편을 통해 73,169억 원~130,615억 원, 소득세가 세제개편을 통해 77,875억 원~87,450억 원 증가할 것으로 추정됨
 - 이외, 세액공제 및 세액감면 10% 축소를 통해서도 법인세는 1,700억 원, 소득세는 2,143억 원의 세수증대 효과가 발생할 것으로 추정됨

[표 5-12] 공동세원화에 따른 세수확충 주요 내역

(단위: 억 원)

구분	소득세		법인세			계	
	1안	2안	1안	2안	3안	최소	최대
과세표준 구간과 세율조정	77,875	87,450	73,169	130,615	100,804	151,044	218,065
세액공제 및 세액감면 축소	2,143		1,700			3,843	
합계	80,018	89,593	74,869	132,115	102,504	154,887	221,908

- 이와 같이 확충된 재정수입에 대해 중앙과 지방의 복지수요에 대응할 수 있도록 다음과 같은 3가지 추진방향을 모색함
 - ① 공동세원화에 기초하여 국가와 지방간 적절한 배분 및 지방이양
 - ② 지방이양된 세원의 지역 간(광역자치단체 간) 합리적 배분
 - ③ 증대된 세수는 복지재정에 한정해 충분히 활용될 수 있도록 합리적 제도 기반 마련

(2) 공동세원의 지방이양 방안

- 중앙과 지방의 공동세원으로 확보된 세수에 대해 중앙과 지방 사이에 합리적으로 배분하여 지방으로 이양 필요
- 이를 위해 세제개편으로 확보된 전체 재원을 대상으로 1) 공동세원의 지방이양 방식, ii) 지방이양에 따른 지역 간 합리적 배분기준이 정립될 필요가 있음
 - 특히, 공동세원의 지방이양 방안과 관련해서는 배분비율과 이양방식이 구체화될 필요가 있음
- 중앙 대 지방 간 세수입의 합리적 배분비율 설정(안)
 - 일차적으로 중앙 대 지방으로 세원을 배분하는 데 있어서 다양한 기준을 고려해 볼 수 있겠으나, 중앙과 지방의 지출 비중을 기준으로 고려하는 것이 합리적 방안으로 판단됨

- 현재 중앙재정 대 지방재정의 비중이 6:4 정도이므로, 상기 세원에 대해서도 6:4의 비율로 중앙 대 지방으로 배분함
- 이러한 배분 비율 적용 시, 세수 증가분인 15.4조 원~22.2조 원은 중앙재정 9.3조 원~13.3조 원, 지방재정 6.2조 원~8.9조 원으로 각각 배분됨

[표 5-13] 중앙 대 지방 세원 배분

(단위: 억 원)

구분	계		중앙		지방	
	최소	최대	최소	최대	최소	최대
소득세 개편 시	80,018	89,593	48,011	53,756	32,007	35,837
법인세 개편 시	74,869	132,315	44,921	79,389	29,948	52,926
소득세+법인세 개편 시	154,887	221,908	92,932	133,145	61,955	88,763

- 증가한 세수입의 지방이양에 있어서 중앙 대 지방의 배분비율을 정하는 것과 더불어 적절한 이양방식도 검토되어야 함
- 이에 이양방식으로 ‘새로운 지방세를 신설’하는 방안(1안)과 ‘특정 목적용 교부금을 신설’하는 방안(2안) 등 2가지 대안을 검토함
 - [1안] ‘지방사회복지세’ 신설: 세수 증가 중 지방분을 부가세인 지방사회복지세(가칭)로 이양하되, 해당 세목은 복지에만 사용하는 목적세로 운용
 - [2안] ‘사회복지교부금’ 신설: 세수 증가 중 지방분을 포괄보조금 성격의 사회복지교부금(가칭)으로 이양함으로써 기존의 분권 교부세를 확대·계승
- 대안의 비교 평가
 - 사회복지교부금 신설(2안)은 포괄보조금 방식에 기초해 특정한 제약 없이 지방의 복지수요 및 지출 확대에 지방이 자율적, 탄력적으로 대응할 수 있는 장점이 존재하나,
 - 특정 분야에 국한된 교부금 사례가 없고, 타 교부금과의 복지 분야 지출항목의 중복성, 타 지출항목의 이전 가능성 등의 문제가 존재함

- 지방사회복지세 신설(1안)은 최근 복지수요 증대에 상응해 비교적 증세에 대한 거부감이 최소화될 수 있고, 소득세·법인세에 내재된 누진세 효과가 사회복지세로 계승되어 누진세 효과를 지닐 수 있음
- 그럼에도 불구하고, 독자적 세원으로서 안정성이 제한적이고, 다른 재원들(국고보조금, 교부세 등)과 관계상 세원 및 지출구조가 다소 복잡해질 가능성도 있음
- 이와 같이 2가지 대안 모두 각각 장단점을 가지고 있기는 하나, 이 연구에서는 ‘지방사회복지세 신설’(안)이 다소 비교우위를 가지는 것으로 판단함

<사회복지교부금 관련 논의>

- '09년 정부에서는 보건복지부 주도로 사회복지교부금 도입 방안이 검토된 바 있음
 - 1안: 사회복지교부금의 재원을 분권교부세, 보통교부세, 부동산 교부세를 사회복지교부금에 통합
 - 2안: 분권교부세, 부동산교부세를 통합하여 사회복지교부금으로 개편
 - 3안: 분권교부세 중 사회복지 관련 재원을 사회복지교부금으로 통합
- 당시 도입 방안은 별도의 재원확충 방안 없이 기존 재원을 활용하는 방안으로서 실효성 부족

보건복지부 검토 사회복지교부금제도 설계안

	제1안	제2안	제3안
재원범위	보통교부세(20%) 분권교부세(70%) 부동산교부세(25%)를 사회복지교부금으로 통합	분권교부세(70%) 부동산교부세(25%)를 통합 사회복지교부금으로 개편(내국세의 1.06%)	분권교부세 재원 중 사회복지관련 재원 상당액 (분권교부세 중 70% 상당액)
관리주체	보건복지가족부(사회복지정책 총괄 조정)		

(3) 지역 간 배분기준 대안 검토

- 지방사회복지세 신설 등에 기초해 지방으로 이양되는 재원(전체의 40%)은 합리적 기준에 의거해 지역 간에 배분되어야 함
- 지역 간 배분을 위한 기준으로 다음과 같은 몇 가지 기준이 고려될 수 있음

- ① 징세지주의에 의한 배분 기준, ② 소비지주의에 의한 배분기준, ③ 재정
형평화 원리에 의한 배분기준

① 징세지주의에 의한 지역별 배분

- 징수된 소득세액 및 법인세액의 지역별 비중으로 안분, 즉 ‘징세지주의’에 따
라 이양된 세원을 배분하는 방식임
- 현재 징수된 지역별 법인세액을 보면 서울시는 전체 법인세액의 51.9%, 소득
세액의 34.5%를 차지
- 반면, 경기도 지역이 각각 23.4%, 23.1%를 나타내고, 이외 다른 지역들은
대부분이 5% 이하의 비중을 나타냄

[표 5-14] 지역별 세수 추계: 2014년 현재

(단위: 억 원, %)

구분	소득세		법인세	
	세액	비중	세액	비중
전국	354,923	100.0	459,971	100.0
서울	122,319	34.5	238,780	51.9
인천	20,323	5.7	12,989	2.8
경기	83,050	23.4	106,466	23.1
강원	6,159	1.7	2,859	0.6
대전	10,873	3.1	7,087	1.5
충북	7,192	2.0	5,650	1.2
충남	9,793	2.8	8,811	1.9
세종	359	0.1	591	0.1
광주	7,293	2.1	4,880	1.1
전북	6,092	1.7	3,534	0.8
전남	5,906	1.7	4,107	0.9
대구	13,050	3.7	5,496	1.2
경북	9,483	2.7	19,460	4.2
부산	26,008	7.3	15,341	3.3
울산	7,357	2.1	10,670	2.3
경남	16,851	4.7	10,984	2.4
제주	2,816	0.8	2,265	0.5

자료: 소득세액 및 법인세액은 2014년 「국세통계연보」 자료 활용

- 이러한 세수구조에 따르면, 증대되는 세수가 서울시는 최소 4조 3,828억 원 (소득세분 이양액이 1조 1,030억 원, 법인세분 이양액은 3조 2,796억 원)에서 최대 5조 9,064억 원에 달함
- 반면, 경기도는 증대되는 세수가 최소 2조 2,113억 원(소득세분 이양액이 7,489억 원, 법인세분 이양액은 1조 4,623억 원)에서 최대 2조 9,214억 원 규모
- 제주도는 증대되는 세수가 최소 565억 원(소득세분 2천4백억 원, 법인세분 2천7백억 원)에서 최대 728억 원에 불과함

[표 5-15] 지역별 세수증대 추계: 징수액 기준

(단위: 억 원, %)

구분	소득세		법인세		합계	
	최소	최대	최소	최대	최소	최대
서울	11,031	12,351	32,797	46,714	43,828	59,064
인천	1,833	2,052	1,784	2,541	3,617	4,593
경기	7,489	8,386	14,623	20,828	22,113	29,214
강원	555	622	393	559	948	1,181
대전	981	1,098	973	1,386	1,954	2,484
충북	649	726	776	1,105	1,425	1,832
충남	883	989	1,210	1,724	2,093	2,713
세종	32	36	81	116	114	152
광주	658	736	670	955	1,328	1,691
전북	549	615	485	691	1,035	1,307
전남	533	596	564	803	1,097	1,400
대구	1,177	1,318	755	1,075	1,932	2,393
경북	855	958	2,673	3,807	3,528	4,764
부산	2,345	2,626	2,107	3,001	4,452	5,627
울산	663	743	1,466	2,087	2,129	2,830
경남	1,520	1,701	1,509	2,149	3,028	3,850
제주	254	284	311	443	565	728

주: 최소값은 소득세 및 법인세 개편에 따른 최소 증대액이며, 최대값은 소득세 및 법인세 개편에 따른 최소 증대액을 반영

② 소비지주의에 의한 지역별 배분

- 이 대안은 지방으로 이양된 세원(사회복지교부금)에 대해 지역별 재정지출, 특히 복지재정 지출비중을 기준으로 배분하는 방식임

- 이에 따르면 2014년 현재 서울시는 전체 복지재정 지출의 17.8%, 경기도는 18.4%, 이 외 광역시·도는 3~7%의 비중을 차지함
- 이러한 지역별 지출비중을 고려할 때 서울시는 증대되는 세수가 최소 1조 6,915억 원(소득세분 이양액이 5,688억 원, 법인세분 이양액은 1조 1,227억 원)에서 최대 2조 2,360억 원에 달함
- 반면, 경기도는 증대되는 세수가 최소 1조 7,503억 원(소득세분 이양액이 5,886억 원, 법인세분 이양액은 1조 1,618억 원)에서 최대 2조 3,137억 원 규모임
- 제주도는 증대되는 세수가 최소 1,643억 원(소득세분 553억 원, 법인세분 1,554억 원)에서 최대 2,172억 원에 불과함

[표 5-16] 지역별 세수증대 추계: 복지재정 지출 기준

(단위: 억 원, %)

구분	복지지출 비중	소득세		법인세		합계	
		최소	최대	최소	최대	최소	최대
서울	17.8	5,688	6,368	11,227	15,991	16,915	22,360
인천	5.0	1,606	1,798	3,170	4,516	4,777	6,314
경기	18.4	5,886	6,590	11,618	16,547	17,503	23,137
강원	4.0	1,272	1,424	2,511	3,577	3,783	5,001
대전	2.9	918	1,028	1,812	2,581	2,730	3,609
충북	3.8	1,213	1,358	2,394	3,409	3,606	4,767
충남	4.7	1,506	1,687	2,973	4,235	4,479	5,921
세종	0.3	110	123	217	309	327	432
광주	3.0	965	1,081	1,905	2,714	2,871	3,795
전북	5.2	1,674	1,875	3,305	4,707	4,979	6,582
전남	5.7	1,817	2,035	3,587	5,109	5,404	7,143
대구	4.8	1,537	1,721	3,035	4,323	4,572	6,044
경북	7.0	2,245	2,513	4,430	6,310	6,675	8,823
부산	6.7	2,137	2,392	4,217	6,007	6,354	8,399
울산	1.7	544	609	1,074	1,529	1,618	2,138
경남	7.3	2,337	2,616	4,612	6,569	6,949	9,185
제주	1.7	553	619	1,091	1,554	1,643	2,172

자료: 복지지출 비중은 재정고 통계를 활용

③ 재정형평화 원리에 기초한 지역별 배분

- 이 대안은 지방으로 이양된 세원(사회복지교부금)에 대해 지역 간 재정형평성을 반영하고 있는 분권교부세 배분기준을 활용해 배분하는 방안임
- 2014년 현재 분권교부세는 서울시가 7.6%, 경기도는 15.6%, 이 외 광역시·도는 2~9%의 비중을 차지하고 있음
- 이러한 배분기준을 활용할 경우, 서울시는 증대되는 세수가 최소 7,256억 원(소득세분 이양액이 2,440억 원, 법인세분 이양액은 4,816억 원)에서 최대 9,592억 원에 달함
- 반면, 경기도는 증대되는 세수가 최소 1조 4,865억 원(소득세분 이양액이 4,999억 원, 법인세분 이양액은 9,867억 원)에서 최대 1조 9,650억 원 규모이며,
- 제주도는 증대되는 세수가 최소 2,164억 원(소득세분 728억 원, 법인세분 1,436억 원)에서 최대 2,860억 원에 불과함

[표 5-17] 분권교부세 기준(2014년)에 의한 지역별 세수증대 추계

(단위: 억 원, %)

구분	분권 교부세 비중	소득세		법인세		합계	
		최소	최대	최소	최대	최소	최대
서울	7.6	2,440	2,732	4,816	6,860	7,256	9,592
인천	4.1	1,311	1,468	2,588	3,686	3,899	5,155
경기	15.6	4,999	5,597	9,867	14,054	14,865	19,650
강원	5.6	1,804	2,020	3,561	5,073	5,366	7,093
대전	2.8	899	1,007	1,775	2,529	2,675	3,536
충북	5.8	1,858	2,080	3,667	5,223	5,525	7,303
충남	6.2	1,985	2,222	3,918	5,580	5,902	7,802
세종	0.5	171	192	338	482	510	674
광주	3.1	986	1,104	1,946	2,772	2,933	3,877
전북	7.9	2,532	2,835	4,998	7,119	7,531	9,954
전남	8.0	2,568	2,876	5,069	7,220	7,638	10,096
대구	5.0	1,595	1,786	3,148	4,484	4,743	6,269
경북	9.1	2,923	3,272	5,769	8,217	8,691	11,489
부산	6.5	2,089	2,339	4,123	5,873	6,212	8,212
울산	1.6	521	583	1,027	1,463	1,548	2,046
경남	8.1	2,597	2,908	5,127	7,302	7,724	10,210
제주	2.3	728	815	1,436	2,045	2,164	2,860

자료: 분권교부세 비중은 재정고 통계를 활용

(4) 대안의 설정

- 이 연구에서는 세제개편을 통해 증대된 세수입을 공동세원화하여 이를 중앙과 지방에 각각 6:4의 비율로 배분하는 방안을 도출함
 - 지방이양의 방안으로는 ‘지방사회복지세’를 신설하는 방안도 제안함
- 여기서 지방으로 이양된 재정수입은 합리적 기준에 의거해 지방으로 배분되어야 하는 바, 이를 위해 3가지 대안을 검토함
 - ① 징세지주의에 의한 배분 기준, ② 소비지주의에 의한 배분 기준, ③ 재정형평화 원리에 의한 배분 기준
- 대안별 세수입 배분효과는 다음과 같이 요약될 수 있음
 - 징세지주의에 의한 배분 기준을 적용할 경우, 서울시는 증대되는 세수가 최소 4조 3,828억 원에서 최대 5조 9,064억 원에 달함
 - 소비지주의에 의한 배분 기준을 적용할 경우, 서울시는 증대되는 세수가 최소 1조 6,915억 원에서 최대 2조 2,360억 원에 달함
 - 재정형평화 원리에 의한 배분 기준을 적용할 경우, 서울시는 증대되는 세수가 최소 7,256억 원에서 최대 9,592억 원에 달함
- 대안의 비교
 - 3가지 대안 모두 일정한 장점을 가지나, ‘소비지주의에 의한 배분기준(안)’이 비교우위를 가지는 것으로 판단됨
 - ‘징세지주의에 의한 배분’은 배분의 원리에 가장 충실할 수 있으나 국가 전체 세수의 상당 부분을 차지하고 있는 서울시와 경기도에 과도하게 배분됨으로써 근본적으로 지역적 형평성을 저해하는 방안임
 - ‘재정형평화 원리에 의한 배분’은 서울시 등 도시의 규모나 복지재정 수요에 비해 분권교부세 비중이 미미한 도시에 불리하게 작용함으로써 세제개편의 근본적인 목표인 복지재정 확충을 반영할 수 없는 방안임
 - 반면, ‘소비지주의에 의한 배분’, 즉 지역 간 복지재정 지출 비중에 의한 배분은 지방의 복지수요 및 재정 여건을 고려할 수 있고, 지역 간 형평성도

다소 기할 수 있다는 점에서 적절한 배분기준으로 평가됨

[표 5-18] 분권교부세 기준에 의한 지역별 세수증대 추계

(단위: 억 원, %)

구분	징세지주의 배분기준		소비지주의 배분기준		재정형평화 원리 배분기준	
	최소	최대	최소	최대	최소	최대
서울	43,828	59,064	16,915	22,360	7,256	9,592
인천	3,617	4,593	4,777	6,314	3,899	5,155
경기	22,113	29,214	17,503	23,137	14,865	19,650
강원	948	1,181	3,783	5,001	5,366	7,093
대전	1,954	2,484	2,730	3,609	2,675	3,536
충북	1,425	1,832	3,606	4,767	5,525	7,303
충남	2,093	2,713	4,479	5,921	5,902	7,802
세종	114	152	327	432	510	674
광주	1,328	1,691	2,871	3,795	2,933	3,877
전북	1,035	1,307	4,979	6,582	7,531	9,954
전남	1,097	1,400	5,404	7,143	7,638	10,096
대구	1,932	2,393	4,572	6,044	4,743	6,269
경북	3,528	4,764	6,675	8,823	8,691	11,489
부산	4,452	5,627	6,354	8,399	6,212	8,212
울산	2,129	2,830	1,618	2,138	1,548	2,046
경남	3,028	3,850	6,949	9,185	7,724	10,210
제주	565	728	1,643	2,172	2,164	2,860

3_국고보조사업 제도의 합리적 개선

1) 제도개선 방안 도출을 위한 예비적 검토

(1) 국고보조사업 제도를 둘러싼 몇 가지 불합리성

- 현재 국고보조사업은 기준보조율과 차등보조율의 2가지 기준을 중심으로 사무의 성격에 따라 다양한 보조율이 적용되고 있음
 - 기준보조율은 사무에 따라 20%~100%가 적용되고 있고, 차등보조율은 지자체별로 $\pm 10\%$ 보조율을 적용함
 - 이에 따라 서울은 다른 지방과 달리 기준보조율의 차등적 적용과 차등보조율이 적용된 보조율이 적용되고 있는 실정임
- 이러한 국고보조사업 제도, 특히 복지 분야를 중심으로 기준보조율 적용의 자의성 등 몇 가지 불합리성이 초래되고 있음
- ① 기준보조율 결정을 위한 객관적·합리적 기준 결여
 - 보조금법 시행령에서는 일부 사무에 대해 기준보조율을 정하고 있으나 해당 기준을 설정하는 방법에 있어 명확하고 객관적인 기준을 결여함
 - 일례로 각 사무를 성질별로 ‘현금급여’, ‘현물(서비스)’, ‘시설지원’ 사무 등으로 구분해 볼 때, 동질적인 사무에 대해 그 보조율이 매우 다를 뿐만 아니라 유사한 사무에 대해서도 상이한 기준보조율이 적용되고 있음
- ② 보조율 결정에 있어서 지역 간 재정형평성 기준의 과도한 적용
 - 기준보조율 자체가 동일사무에 대해 지방과 서울 간 이 중적 기준이 적용되고 있으며,
 - 차등보조율의 경우 아예 지자체별 재정여건과 특정 사업의 재정지출 집중도 등의 기준을 통해 보조금을 배분함에 따라 다양한 불합리성이 초래

[표 5-19] 차등보조를 적용 국고보조사업 현황

(단위: %)

구분		기준보조율(서울/지방)	차등보조율
기초생활 보장	생계급여	50/80	±10
	주거급여	50/80	±10
	교육급여	50/80	±10
	해산장제급여	50/80	±10
영유아보육료 지원 및 가정양육수당 지원		35/65	±10
보육·돌봄 서비스 등	보육돌봄서비스	20/50	±10
	보육시설 종사자 보수교육	20/50	±10
	보육시설 지원	20/50	±10
	공공형 보육시설	20/50	±10
	보육시설 미이용 아동 양육 지원	20/50	±10

(2) 국고보조사업 제도의 개선을 위한 대안 검토

- 국고보조사업은 국가사무를 지방이 집행하는 데 따르는 재정보조이므로 100% 국가가 부담하는 것이 타당하나, 현실적으로 국가와 지방이 합리적 기준에 따라 재정을 분담하는 방안이 모색되어야 함
- 재정분담을 기준으로 다양한 기준이 고려될 수 있겠으나, 선행연구를 고려해 볼 때 다음과 같은 3가지 대안이 고려 가능함
 - ① 사무의 성격(유형)에 따른 보조율 설정
 - 국가위임사무로서 국고보조사업의 사무별 성격(유형)을 고려하여 차별적인 기준보조율 적용
 - ② 현행 기준보조율 차등적용의 개선 대안
 - 현재의 국고보조사업 체계를 유지하되, 지방과 서울에 대해 동일한 기준보조율, 즉 단일 기준보조율을 적용하는 대안
 - ③ 국고보조사업 일부 사무에 대한 기준보조율 조정
 - 국고보조사업 중 국가의 책임성이 강한 사회보장성 사무(사실상 국가사무)에 대해 전액 국고보조

2) 대안별 분석

① 대안 1: 사무의 성격(유형)에 따른 기준보조율 설정

- 국고보조 사무의 성격을 고려해 사무를 유형화하고, 이를 기초로 기준율을 정하는 대안임
- 현재 사무를 성격별로 유형화하는 다양한 연구가 존재(한국지방재정학회(2012), 한국보건사회연구원(2013) 등)하며, 다수의 연구는 전체 사무를 국가사무, 지방사무 및 공동사무로 구분함
- 이 경우 국고보조사업과 직결된 사무가 공동사무인 만큼, 이를 구분하는 다양한 유형론을 활용해 기준보조율을 설정하는 것이 가능함
 - 가령, 한국지방재정학회(2012)에서는 1) 사업의 사회적 성격, ii) 지자체의 집행재량 등을 기준으로 하여 5개로 유형화하고 있는 반면,
 - 한국보건사회연구원(2013)은 1) 소득재분배 효과, ii) 외부불경제 효과, iii) 비용절감 효과, iv) 선호의 이질성을 기준으로 5개의 유형으로 구분
- 선행연구 중 한국지방재정학회(2012)는 사무의 구분은 물론, 사무별 기준보조율 까지 제안되고 있다는 점에서 사무의 성격에 따른 보조율 설정 시 유용할 것으로 판단됨
 - 이에 따르면 다양한 중앙-지방 공동사무들은 한편으로 사업의 사회적 성격에 따라 i) 기초생활보장 성격(중앙 책임), ii) 일상생활 지원 성격(지자체 책임, iii) 사회기반투자 성격(중앙-지방 공동)으로 구분되며,
 - 다른 한편으로, 지방자치단체의 집행재량에 따라 1) 높은 수준, ii) 중간 수준, iii) 낮은 수준으로도 구분이 가능함
- 이러한 기준에 따르면, 개별 사무들은 이론적으로는 9가지 유형으로 세분화 될 수 있으나, 현실적으로는 [그림 5-1]에서와 같이 5가지 유형으로 매칭될 수 있음
 - 유형 I 과 같은 국민기초생활보장 사무는 기관위임사무의 성격이 강하며, 「지방재정법」 등에 의거해 위임사무에 대한 경비를 국가에서 부담하는 것이 바람직하며,

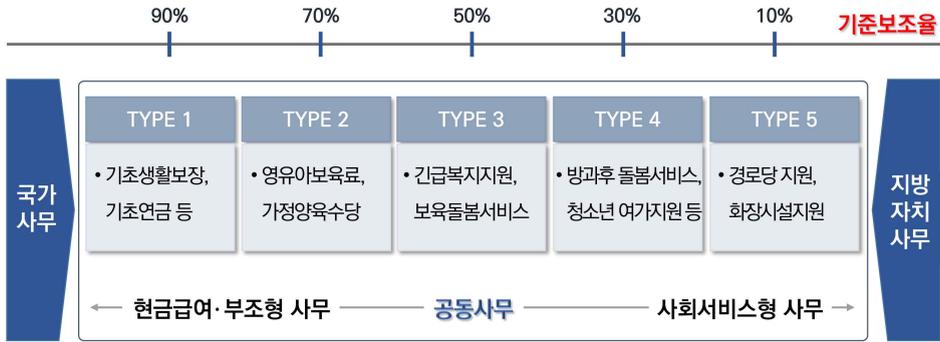
- 유형 IV와 유형 V와 같이 지역주민의 일상생활을 지원하는 사회서비스 관련 사무는 지방자치단체가 자체적으로 수행하나 사업의 유도·활성화 차원에서 국고보조금을 일부 지원하는 것이 바람직함

		국고보조사업(공동사무)		
		복지사업의 사회적 성격		
		기초생활보장 (중앙정부 책임)	사회기반 투자 (중앙-지방 공동)	일상생활 지원 (지방정부 책임)
국 가 직 접 사 무	지 자 체	유형 I 기초생활보장, 기초연금, 장애인연금		
	집 행 재 량	유형 II 영유아 보육료 및 가정양육수당	유형 III 긴급복지지원, 보육돌봄서비스	
	높 이 다		유형 IV 청소년 여가지원, 방과후 돌봄서비스	유형 V 경로당 지원, 화장시설 지원
		지 방 자 치 사 무		

자료: 한국지방재정학회, 2012, 국고보조사업의 국가지방 간 자원분담체계 개선, 수정

[그림 5-1] 한국지방재정학회(2012)에서 제시한 국고보조사업의 유형과 기준보조율

- 대안의 적용에 따른 국고보조사업의 보조율 변경
 - 이렇게 5가지 유형으로 구분되는 복지 분야 공동사무에 대해 유형별로 10%~90%까지의 차별적인 기준보조율을 적용함
 - 유형 I의 사무는 ‘기초생활보장형 사무’로서 지방의 재량권이 낮으므로 보조율 90%를 적용함
 - 반면, 유형 III의 사무는 ‘사회기반투자형 사무’이면서 지자체 재량이 어느 정도 인정될 수 있는 사무로서 보조율 50%를 적용함
 - 유형 V의 사무는 ‘일상생활지원형 사업’으로서 지방의 재량이 비교적 높기 때문에 보조율 10%를 적용함



자료: 한국지방재정학회, 2012, 국고보조사업의 국가지방 간 재원분담체계 개선, 수정

[그림 5-2] 국고보조사업의 유형에 따른 기준보조율 적용(안)

- 이와 같은 사무유형 구분에 의거해 기준보조율을 적용 시, 서울시의 국고보조사무 별 기준보조율은 다음과 같이 조정될 수 있음

■ 기존 기준보조율

- 현재 유형 I (기초생활보장수급자 급여, 장애인연금, 기초연금 지급 등)의 사무는 50%~69.2%의 기준보조율이 설정되어 있으며,
- 유형 II (영유아보육료 및 가정양육수당 지원, 장애인 활동 지원 등)의 사무는 35%~50%로 기준보조율이 설정

■ 변경 기준보조율(안)

- 기초생활보장수급자 급여, 장애인연금, 기초연금 지급 등 다수 사업들(유형 I)의 기준보조율을 90%로 상향하며,
- 영유아보육료 및 가정양육수당 지원, 장애인 활동 지원 등 일부 사업들(유형 II)의 기준보조율은 80%(기존 35%, 50%)로 상향

[표 5-20] 대안 1에 따른 서울시 사회복지분야 국고보조사업 기준보조율 변경안

유형 구분	사업	기준보조율 (현행)				조정 기준보조율
		지방(%)	서울(%)			공통
			국비	시비	구비	
Type I	기초생활수급자 급여	80	60	28	12	90%
	의료급여사업	80	50	50	0	
	기초연금 지급	74.5	72	15	13	
	중증장애인연금	70	50	34.8	15.2	
	필수예방접종 무료지원사업	50	30	35	35	
Type II	가정폭력, 성폭력 재발 방지	70	50	50	0	70%
	성폭력 방지 및 피해자 지원	50	50	50	0	
	가정양육수당 지원	65	35	32.5	32.5	
	영유아 보육료(보조)	65	35	32.5	32.5	
	장애인활동지원 사업	70	50	35	15	
Type III	성매매 피해여성 보호 및 지원	70	50	50	0	50%
	통합사례관리사 지원	50	50	25	25	
	긴급복지지원사업	80	50	25	25	
	장애인 일자리 지원	50	30	35	35	
Type IV	국공립어린이집 확충	50	50	25	25	30%
	아이돌보미사업 운영	70	30	35	35	
	지역사회서비스투자사업	70	50	25	25	
	어르신 일자리사업	50	30	35	35	
Type V	어린이집 지원(보조)	50	20	40	40	10%
	지역공동체 일자리	50	50	25	25	
	(예비)사회적기업 지원	75	70	30	0	
	어르신생활시설 운영	70	50	50	0	
	어르신 복지시설 기능보강	50	50	50	0	

○ 대안의 적용에 따른 세수증대 효과 시뮬레이션

- 10%~90%의 차별적 기준보조율을 적용 시 2015년을 기준으로 서울시의 국고보조사업비는 1조 3,039억 원, 자치구비는 1,962억 원의 예산절감이 발생
- 특히, 기초생활보장 급여 등이 포함된 Type I의 사무가 9,025억 원, 영유아보육료, 가정양육수당 등이 포함된 Type II의 사무가 3,266억 원의 예산절감을 견인

[표 5-21] 유형별 국고보조사업 예산 시뮬레이션 결과

(단위: 억 원)

구분	국비	시비	구비	총액	시비 증감액	구비 증감액
총계	46,569.2	14,626.6	5,341.7	66,549.8	-13,039.3	-1,962.6
Type I	33,996.1	2,665.7	1,109.4	37,774.2	-9,025.4	-2,968.1
Type II	9,374.1	2,206.5	1,809.5	13,392.6	-3,266.2	-228.1
Type III	1,478.1	786.3	691.3	2,957.1	-738.9	79.6
Type IV	722.2	954.8	730.6	2,408.8	-469.9	509.0
Type V	998.7	8,013.3	1,000.9	10,017.1	461.1	645.0

② 대안 2: 현재의 보조율 차등적용 개선

- 이 대안은 현재의 국고보조사업 체계는 그대로 유지하되, 모든 국고보조사업에 대해 동일한 기준보조율(단일 기준보조율)을 적용하는 대안임
 - 현행 국고보조사업 제도에서 나타나는 사무별 차별적 기준보조율 체계는 그대로 유지하되,
 - 서울과 지방에 대해 차등 적용하던 기준보조율을 단일한 기준보조율로 조정하고, 아울러 일부 사업에 적용하던 차등보조율 제도도 폐지함
- 대안의 적용에 따른 국고보조사업의 보조율 변경
 - 상기의 단일 기준보조율 적용 시, 현재 국고보조사업제도에서 나타나는 보조율 체계는 다음과 같이 변경될 수 있음

■ 기존 국고보조사업 기준보조율

- 기초생활보장수급자 급여의 기준보조율은 60%, 기초연금 지급은 72%, 영유아보육료 및 가정양육수당 지원은 35% 수준에 해당함

■ 변경 국고보조사업 기준보조율

- 이 대안에서 기초생활보장수급자 급여의 기준보조율은 80%, 기초연금 지급은 74.5%, 영유아보육료 및 가정양육수당 지원은 65%로 변경됨

[표 5-22] 서울시 사회복지분야 국고보조사업 기준보조율 변경안(지방기준 적용)

현행 보조율	사업명	기준보조율(현행)		조정 기준보조율
		지방	서울	공통
Class I (20%~ 39%)	보육돌봄서비스	50	20	50
	어린이집 지원(보조)	50	20	50
	어린이집 종사자 보수교육	50	30	50
	어르신 일자리사업	50	30	50
	장애인 일자리 지원	50	30	50
	필수예방접종 무료지원사업	50	30	50
	청소년방과후아카데미 운영지원	50	30	50
	가정양육수당 지원	65	35	65
	영유아 보육료(보조)	65	35	65
Class II (40%~ 59%)	성매매 피해여성 보호 및 지원	70	50	70
	가정폭력, 성폭력 재발 방지	70	50	70
	한부모가족자녀 양육비 등 지원	80	50	80
	청소년 한부모 자립지원	80	50	80
	지역사회서비스투자사업	70	50	70
	가사간병 방문관리사 지원	70	50	70
	의료급여사업	80	50	80
	긴급복지지원사업	80	50	80
	중증장애인연금	70	50	70
장애인의료비 지원	80	50	80	
Class III (60%~ 79%)	지역맞춤형 일자리창출 지원	70	60	70
	기초생활수급자 급여	80	60	80
	자활근로사업 지원	90	60	90
	자활장려금	80	60	80
	기초연금 지급	74.5	72	74.5

○ 대안의 적용에 따른 세수증대 효과 시뮬레이션

- 단일 기준보조를 적용 시, '15년을 기준으로 서울시 국고보조사업비는 약 9,496억 원이 감소하는 예산절감 효과가 기대됨
- 특히, 영유아 보육료와 기초생활보장수급자 급여가 각각 1,489억 원, 1,167.7억 원으로 예산절감 효과가 가장 클 것으로 추정됨

[표 5-23] 대안 2에 따른 서울시 국고보조사업 예산효과(2015년 기준)

(단위: 억 원)

현행 보조율	사업	국비	시비	구비	총액	시비 증감액	구비 증감액
	총계	39,599.4	10,178.0	5,761.8	55,539.3	-9,496.7	-1,184.8
20% ~ 39%	보육돌봄서비스	963.1	481.5	481.5	1,926.3	-514.5	88.3
	어린이집 지원(보조)	663.5	331.7	331.7	1,327.1	-768.6	238.4
	어린이집 종사자 보수교육	3.8	3.8	0.0	7.6	-1.7	-0.8
	어르신 일자리사업	295.8	147.9	147.9	591.6	-175.9	147.9
	장애인 일자리 지원	63.3	31.6	31.6	126.7	-10.0	-8.0
	필수예방접종 무료지원사업	534.1	267.0	267.0	1,068.3	-164.0	-49.6
	청소년보호후이카데미 운영지원	14.7	14.7	0.0	29.5	-1.9	-3.8
	가정양육수당 지원	2,228.7	600.0	600.0	3,428.8	-720.0	34.2
	영유아 보육료(보조)	4,579.0	1,232.8	1,232.8	7,044.7	-1,489.1	69.3
	기타	646.5	361.2	176.3	1,184.2	-256.7	-86.2
40% ~ 59%	성매매 피해여성 보호 및 지원	23.9	10.2	0.0	34.2	-10.2	0.0
	가정폭력, 성폭력 재발 방지	5.5	2.3	0.0	7.8	-1.6	0.0
	한부모가족자녀 양육비 등 지원	135.5	33.8	0.0	169.4	-50.8	0.0
	청소년 한부모 자립지원	2.3	0.5	0.0	2.8	-0.8	0.0
	지역사회서비스투자사업	110.3	23.6	23.6	157.6	-27.5	-0.4
	가사간병 방문관리사 지원	12.9	2.7	2.7	18.4	-1.8	-1.8
	의료급여사업	6,183.2	1,545.8	0.0	7,729.0	-2,328.7	0.0
	긴급복지지원사업	189.0	23.6	23.6	236.2	-55.1	-28.8
	중증장애인연금	1,147.4	327.8	163.9	1,639.2	-250.0	-77.7
	장애인의료비 지원	34.0	8.5	0.0	42.6	-12.7	0.0
	기타	3,596.5	1,155.7	373.6	5,126.0	-1,436.6	-330.9
60% ~ 79%	지역맞춤형 일자리창출 지원	12.2	5.2	0.0	17.5	0.4	0.0
	기초생활수급자 급여	6,762.6	1,268.0	422.6	8,453.3	-1,167.7	-554.2
	자활근로사업 지원	509.3	33.9	22.6	565.9	-124.5	-45.2
	지활장려금	21.4	3.4	1.8	26.7	-4.0	-1.3
	기초연금 지급	10,859.6	2,259.3	1,457.6	14,576.7	78.4	-573.8

③ 대안 3: 국고보조사업의 일부 사무에 대한 보조율 조정

- 이 대안은 현재의 국고보조사업 체계는 그대로 유지하되, 일부 사무를 중심으로 보조율을 제한적으로 조정하는 대안임
- 이 대안과 관련해, 국고보조사업의 개선에 관한 다수의 연구에서는 특정 사무를 대상으로 보조율 조정을 제안함
 - 가령, 한국보건사회연구원(2010)¹⁰⁾에서는 중앙정부 책임성과 전국 형평성이 필요한 사업, 취약계층 대상 사업 등 국가사무적 성격이 강한 사무에 대해서는 국가의 전액 부담을 피력함
 - 유사하게 전국시도지사협의회(2014)¹¹⁾에서도 국가에서 필수적으로 수행해야 하는 사무는 국가에서 재원을 전액 부담하는 것으로 제안함
- 이러한 연구들에 따르면, 사무의 특수성이 인정되는 사무에 한해 국가의 전액부담을 제안하는 것으로, 이러한 방안을 대안의 하나로 모색함
 - 이 연구에서는 기초생활보장, 기초연금, 영유아보육사업, 장애인연금 등 소위 ‘국민최저선’(national minimum)과 관련 사무가 이에 해당함
- 대안의 적용에 따른 국고보조사업의 보조율 변경
 - 이 대안에 따르면 대부분의 사업에 대한 현행 보조율을 유지하되, 상기의 5개 사업에 한해 보조율을 조정함
 - 기존 국고보조사업 보조율
 - 현재 서울시의 경우 기초생활수급자 급여 60%, 의료급여사업 50%, 영유아보육료 35%, 기초연금 지급 72%, 가정양육수당 지급 35%의 기준보조율이 적용
 - 변경 국고보조사업 보조율(안)
 - 이 연구에서는 기초생활수급자 급여, 의료급여사업, 영유아보육료, 기초연금지급, 가정양육수당 지원 등의 사무에 대해 국가의 100% 부담을 타당한 대안으로 모색함

10) 최성은, 2010, 사회복지 재정지출과 지방재정 부담에 관한 연구, 한국보건사회연구원

11) 전국시도지사협의회, 2014, 중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구

[표 5-24] 대안 3에 따른 서울시 국고보조사업 기준보조율 조정안

사업	기준보조율(현행)		조정 기준보조율(국가책임성사업 전액보조)
	지방	서울	공통
기초생활수급자 급여	80	60	100
의료급여사업	80	50	100
영유아 보육료(보조)	65	35	100
기초연금 지급	74.5	72	100
가정양육수당 지원	65	35	100

○ 대안의 적용에 따른 세수증대 효과 시뮬레이션

- 5대 사업에 대한 기준보조율을 100%로 적용 시, '15년을 기준으로 서울시 비는 약 1조 3,020억 원의 예산절감 효과가 발생할 것으로 추정됨
- 특히, 의료급여사업 3,875억 원, 영유아보육료 2,722억 원, 기초생활보장수급자 급여 2,436억 원, 기초연금 2,181억 원의 예산 절감 효과가 존재함

[표 5-25] 대안 3에 따른 서울시 국고보조사업 예산(2015년 기준)

(단위: 억 원)

구분	국비	시비	구비	총액	시비 증감액	구비 증감액
총계	41,233	0	0	41,233	-12,533	-4,737
기초생활수급자 급여	8,453	0	0	8,453	-2,436	-977
의료급여사업	7,729	0	0	7,729	-3,875	0
영유아 보육료(보조)	7,045	0	0	7,045	-2,722	-1,163
기초연금 지급	14,577	0	0	14,577	-2,181	-2,032
가정양육수당 지원	3,429	0	0	3,429	-1,320	-566

(3) 대안의 평가

- 이 연구에서는 국고보조사업의 합리적 개선을 위한 사무의 성격(유형)에 따른 기준보조율 설정을 포함해 3가지 대안을 검토
 - [대안 1] 사무의 성격(유형)에 따른 기준보조율 설정: 2015년을 기준으로 서울시의 국고보조사업비는 1조 3,039억 원의 예산절감이 발생
 - [대안 2] 단일의 기준보조율로 현행 보조율 차등적용 개선: 2015년을 기준으로 서울시 국고보조사업비는 약 9,496억 원이 감소함
 - [대안 3] 5대 사업에 대한 기준보조율을 100%로 적용: 2015년을 기준으로 서울시비는 약 1조 3,020억 원의 예산감액 효과가 발생
- 대안의 비교 평가
 - 대안 3안의 경우 다양한 연구에서 ‘국민최저선’ 관련 사무를 국가에서 전액 보조가 필요한 것으로 인식(한국보건사회연구원(2010) 등)하고 있으나,
 - 현실적으로 국가 재정에 대한 부담 증대와 소비지 중심주의에 따른 지방자치단체의 사무 분담 필요성 등 다양한 문제가 존재
 - 대안 2안의 경우에도 서울시와 지방의 기준보조율을 단일화하더라도, 현재 국고보조사업 보조율 설정이 갖고 있는 다양한 문제를 해결하기 어려운 구조
 - 반면, 대안 1의 경우 앞의 두 대안을 포괄하는 형태로 새로운 대안으로 제시될 수 있으며, 복지사무 이외의 영역까지 확대할 수 있는 장점을 지님
 - 3가지 대안 모두 일정한 장점을 가지나, 대안 1안(10~90%의 차별적 기준보조율 적용)이 다소간 비교 우위를 가지는 것으로 판단됨

4_지방재정 확충을 위한 추가적 방안

1) 지방소비세율 인상을 통한 재정확충

(1) 지방소비세 주요 현황

- 지방소비세는 국세인 부가가치세 일부를 지방세로 이양한 세원으로, 과거 5%이던 세율이 6% 인상되어 2014년 현재 지방소비세율은 11% 수준
 - 현재 지방소비세율은 부가가치세의 11%로 설정되어 있으며, 2개 요소로 구분되어 지역별로 배분됨
 - 전체 세율 11% 중 5%는 지역의 소비수준을 나타내는 '민간최종소비지출'과 지역별 재정격차 완화를 위한 '권역별 가중치'를 고려하여 16개 시도에 배분됨
 - 나머지 6%는 2013년 취득세 개정에 따른 감소분 보전 측면에서 지자체별 재원 감소분을 고려해 지자체 및 시도교육청으로 안분됨
- 징수된 지방소비세액은 2010년 2조 6,790억 원에서 2014년 5조 6,661억 원으로 약 2.1배 증가함
- 이에 따라 서울시의 지방소비세 규모도 2010년 4,277억 원에서 2014년 9,853억 원으로 약 2.3배 증가한 것으로 나타남

[표 5-26] 연도별 지방소비세 운영 규모(지역상생발전기금 미산정)

(단위: 억 원)

구분	부가가치세의 5%				부가가치세의 11%
	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
전국 지방세(A)	493,075	508,130	529,068	526,900	559,756
지방소비세(B)	26,790	29,605	30,338	31,691	56,661
(B/A)	(5.4%)	(5.8%)	(5.7%)	(6.0%)	(10.1%)
수도권	8,798	9,689	9,875	10,496	23,023
서울	4,277	4,649	4,698	4,809	9,853
비수도권 광역시	6,170	6,780	6,953	7,343	13,088
비수도권 도	11,822	13,136	13,510	13,852	20,550

출처: 안전행정부, 재정고 홈페이지, 각 연도 지방세 통계연감

(2) 지방소비세율 인상 방안 및 세수증대 효과

- 지방소비세율 인상분 60%는 지방소비세율 인상 실현이라기보다는 사실상 취득세 영구인하에 따른 보전분으로 보는 것이 합당
 - 실제, '14년의 경우 취득세 인하에 따른 세액감소(6천1백억 원)는 지방소비세율 인상에 따른 보전분(4천9백억 원)을 크게 상회하는 것으로 예상
- 지방소비세율 인상에 대한 당초의 약속을 이행하기 위해서는 지방소비세율 인상이 현실화될 필요가 있음
 - 2009년 정부는 2013년이 되면 지방소비세를 현행 5%에서 10%로 5%p 인상을 약속

[표 5-27] 취득세 영구 인하에 따른 세수감소와 지방소비세 보전 전망

(단위: 억 원)

구분	취득세 영구 인하에 따른 세수감소 전망(A)	취득세 감면분 지방소비세 보전전망(B)	증감액(B-A)
전망액	6,108	4,904	-1,204

주: 지방소비세는 최근 3년간 평균신장률 104.03%를 반영한 수치임

자료: 서울시, 2014, 내부자료

- 복지재정 수요 급증에 따른 지방재정 확충의 일환으로 현행 지방소비세율을 16%까지 인상하는 방안을 강구함
 - 현행 지방소비세율 11%에 더해, '09년 당시 정부가 약속한 5% 인상을 반영하여 16%까지 인상함
- 지방소비세율 인상에 따른 서울시 세수증대 효과
 - 지방소비세를 현재 11%에서 16%로 인상 시, 지방소비세는 전체적으로 현재 재 6조 4,469억 원에서 9조 7,309억 원으로 3조 2,840억 원의 세수증대 효과가 발생함
 - 서울시의 경우 9,902억 원인 지방소비세액이 1조 4,874억 원으로 증가함으로써 4,972억 원의 세수증대 효과가 발생할 것으로 추정됨

[표 5-28] 지방소비세 확충 방안별 세수증대효과

(단위: 억 원, %)

구분	현행	5% 인상 시 (11%→16%)	
	지방소비세	지방소비세	증가액
서울	9,902	14,874	4,972
부산	4,821	7,486	2,665
대구	3,377	5,148	1,771
인천	2,814	3,804	990
광주	1,942	3,011	1,069
대전	2,013	3,188	1,175
울산	1,650	2,530	880
세종	489	607	118
경기	10,483	15,099	4,616
강원	2,142	3,606	1,464
충북	2,187	3,617	1,430
충남	2,894	4,770	1,876
전북	2,416	4,105	1,689
전남	2,288	3,906	1,618
경북	3,676	6,186	2,510
경남	4,931	8,346	3,415
제주	989	1,569	580
합계	64,469	97,309	32,840

자료: 한국지방세연구원, 「지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충방안」 참조

2) 지방소득세 탄력세율을 활용한 세수 증대

(1) 제도적 여건

- 앞서 논의한 중장기 전망에서 살펴본 바와 같이 향후 복지수요 증가에 대응하기 위해서는 다각적인 재정확충 전략이 모색되어야 함
- 국세의 인상을 통해 재정확충을 모색하는 것이 일차적으로 강구되어야 하겠으나, 세수확충을 위한 시의 자구적 노력도 병행될 필요가 있음
 - 현재의 조세제도 여건상, 지방자치단체의 자구적 노력이 허용되는 부분은 지방세 탄력세율 활용이라 할 수 있음

- 지방세 중 다양한 세원이 고려될 수 있으나, 지방소득세(법인분)이 비교적 현실적인 세목으로 판단됨
- 현재 지방소득세 법인분은 법 개정기에 따라 '07년부터 지방자치단체장이 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감하는 것을 허용하고 있음
 - 현행 법인지방소득세 과세표준 구간은 2억 원 이하, 2억 원 초과 200억 원 이하, 200억 원 초과 구간으로 구성되어 있으며, 세율은 각각 10%, 20%, 22% 적용
 - 이러한 지방소득세 법인분 세율에 대해 지방자치단체장이 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감할 수 있음(「지방세법」 제103조의 2)

[표 5-29] 법인지방소득세 과세표준 및 표준세율

과세표준	기본세율
2억 원 이하	과세표준의 100분의 10
2억 원 초과 200억 원 이하	2백만 원+(2억 원을 초과하는 금액의 1,000분의 20)
200억 원 초과	3억 9천8백만 원+(200억 원을 초과하는 금액의 1,000분의 22)

주: 지방자치단체장은 법인지방소득세의 세율을 표준세율의 100분의 50 범위에서 가감 가능

(2) 지방소득세 탄력세율 활용방안 및 세수증대 효과

- 법 규정에 따라 100분의 50 범위에서 세율을 조정할 수 있으므로, 세율을 25%, 50%로 조정하는 방안을 검토
 - 세율을 25%로 조정(인상)할 경우, 서울시의 지방소득세 법인분은 4,329억 원의 세수증대 효과가 있을 것으로 추정됨
 - 세율을 50%로 조정(인상)할 경우, 서울시의 지방소득세 법인분은 7,681억 원의 세수증대 효과가 있을 것으로 추정됨

[표 5-30] 서울시 지방소득세 법인분 세수추계 결과(2013년 기준)

(단위: 백만 원)

과세표준구간	과세표준총액		현행 (산출세액)	탄력세율 조정시 (25%)	탄력세율 조정시 (+50%)
	기업수(A)	과세표준총액(B)			
1억 원 이하	170,775	5,595,936	55,959	69,949	83,939
2억 원 이하	40,884	5,892,007	58,920	73,650	88,380
5억 원 이하	35,420	10,988,373	219,765	274,706	329,647
10억 원 이하	13,231	9,197,463	183,947	229,934	275,920
20억 원 이하	6,928	9,650,261	193,003	241,254	289,504
50억 원 이하	4,397	13,551,826	271,035	338,794	406,551
100억 원 이하	1,560	10,907,060	218,139	272,674	327,208
200억 원 이하	853	11,827,304	236,544	295,680	354,815
500억 원 이하	496	14,929,979	328,418	410,523	492,427
1,000억 원 이하	200	13,874,113	305,188	381,485	457,584
5,000억 원 이하	181	36,712,515	807,633	1,009,541	1,211,251
5,000억 원 초과	54	86,767,043	1,908,833	2,386,041	2,863,050
지방전체 지방소득세 법인분			4,787,385	5,984,230	7,180,276
서울시 지방소득세 법인분(32.1%)			1,536,751	1,969,667	2,304,869
증감액			-	432,916	768,118

자료: 2014년 「국세통계연보」 자료 참조

5_복지지출 효율화를 위한 전략적 대응

1) 부정수급 근절 방안

- 부정수급의 발생은 공공자원의 비효율적 사용, 가용재원의 누수, 복지사업에 대한 신뢰성 상실 등과 같은 문제점을 유발함으로써 복지제도 전반에 비효율을 초래할 뿐 아니라,
- 수급자·서비스 제공기관의 부당·불법적 수급 사례 등으로 인해 복지제도의 형평성을 둘러싸고 국민 불신과 박탈감을 초래함
- 이러한 문제를 해결하기 위해서는 단기적으로 처벌에 대한 홍보 강화, 공공부조의 자격기준 재정비 등의 예방대책을 강화하는 한편,
- 중장기적으로 ① 부정수급 신고센터 운영(중기), ② 모니터링 체계 구축(중기), ③ 부정수급 규모 및 예측모형 개발(장기) 등 다양한 대책이 마련될 필요가 있음(한국 행정연구원, 2013)

(1) 서울시 부정수급 신고센터 운영

- 중앙정부 차원에서 부정수급 신고센터는 2013년부터 국민권익위에서 운영하고 있으며, 110번을 통해 신고상담을 처리하고 있음
 - 신고센터는 신고접수, 조사처리, 사후관리, 기획조사, 보호·보상제도개선 등 부적정수급과 관련한 제반 사항을 원스톱으로 수행함
 - 영국의 경우에도 부정수급 예방을 위해 고용연금부에 ‘국가 부정수급 신고 핫라인(National Benefit Fraud Hotline)’을 설치하여 운영(다음 박스 참조)

<부정수급 예방을 위한 해외사례(영국)>

- (신고) 고용연금부에 ‘국가 부정수급 신고 핫라인(National Benefit Fraud Hotline)’을 설치하여 전화, 온라인, 우편 등의 방법으로 신고 접수
- (감시) 고용연금부의 ‘부정수급방지조사국(Counter-Fraud Investigation Division)’에서 중앙정부 복지사업에 대한 모니터링 전담
- (조사) 고용연금부 산하에 ‘부정수급 조사기관(Benefit Fraud Inspectorate)’을 두어 지방정부 복지사업에 대한 집중 조사
- (법률) 「사회보장 부정수급 방지법」(2011)을 제정, 조사·처벌 근거 마련

- 이러한 국내외 제도 사례를 참고해 서울시도 ‘부정수급방지팀’을 신설하고, 각 자치구에는 ‘부정수급조사팀’을 설치·운영
 - 부정수급방지팀(복지본부 복지정책과): 다산콜센터와 연계하여 부정수급에 대한 신고상담, 신고접수, 조사처리, 사후처리 등에 대해 원스톱 서비스를 제공하며,
 - 자치구 부정수급조사팀과의 연계, 부정수급자 및 기관에 대한 처벌 규정, 보호·보상제도 개선 등의 업무를 담당하도록 함
 - 부정수급조사팀(자치구): 현 복지기관 및 수급자에 대한 조사권을 부여하여 관리체계를 강화하도록 함

(2) 모니터링 체계 강화

- 현재의 부정수급 방지에 대해서는 보조금 지급 등에 대한 사후감사 등에 의존하고 있어 상시적 모니터링 체계가 구축되어 있지 못함
- 모니터링 체계구축은 적발대책뿐 아니라 부정 수급 예방효과도 존재하며, 사회복지 공무원의 부패 방지도 도움을 주기 때문에 서울시 차원에서 확대·도입이 시급하며,
 - 사전 모니터링제를 이미 시행하고 있는 고용노동부는 2014년부터 점검 유형을 4개 분야(실업급여, 모성보호, 고령자, 고용안정)의 12개에서 33개로 확대
 - 서울시는 안심보육 모니터링 사업 등 일부 분야에서 활용

- 향후 모니터링 체계는 ‘부정수급 발굴’과 ‘사각지대 발굴’의 양대방향성으로 구축될 필요가 있음
- 모니터링은 자치구의 부정수급조사팀에서 담당하며, ① 부정 의심자 심층조사, ② 무작위 표본 추출 대상자의 심층조사, ③ 보장비 미징수 건 처리, ④ 공무원의 오류점검 등을 담당
 - 고용노동부의 실업급여의 경우에도 지방고용노동청에 설치된 부정수급조사과에서 부정수급 조사 및 처리와 함께 모니터링 제도를 운영하고 있음
 - 이에 서울수도 자치구에 부정수급자에 대한 조사권을 부여함과 동시에 상시적 모니터링 체계를 구축할 수 있도록 모형개발과 행정재정적 지원을 실시

2) 지역사회 복지지출 효율화를 위한 통합형 복지정보시스템 구축

- 앞서 정책과제에서 논의된 바와 같이 지역사회 단위의 복지정보시스템 미연계로 인한 복지지출의 비효율이 존재
 - 기관별·업무별로 많은 정보시스템이 분산·운영되어 운영효율성이나 시민들의 접근성 및 편리성 등의 문제 야기
 - 복지대상자의 체계적인 DB 구축 및 이를 연계할 수 있는 복지정보시스템의 부재로 인해 부적격 대상자에 대한 급여 부당 지급 또는 과다 지급의 문제 발생
- 이에 복지지출을 효율화하고 체계적인 복지서비스 제공을 위해 다음과 같은 3가지 차원의 복지정보 시스템 구축 방안을 모색
 - 통합형 플랫폼을 위한 서울시 온라인 기본 복지정보 시스템 구축·운영
 - 서울시 지역사회 복지자원 DB 구축
 - 지역사회 단위로 ‘찾아가는 동주민센터’와 연계한 복지정보시스템 구축·운영

(1) 서울시 복지자원 DB 구축

- 현재 서울시 및 자치구 단위에 산재한 공공 및 복지 자원에 대한 체계적인 DB 구축이 미흡하며, 이는 복지지출의 중복·과다지급 등의 문제를 노정

- 서울시는 2013년 감사관(경영감사담당관)에서 「보조금지원 사업 정책감사 결과 보고」를 통해 부적정 사례를 유형화를 통해 복지보조금 지원 기관의 관리개선방안을 수행한 바 있으나,
- 부정수급 사례들을 유형화하고 그 유형에 적합한 정책제안을 제시하는 것은 한계가 존재
- 또한 수급자 개인에 대한 관리는 복지담당공무원에게 업무가 일임되어 체계적인 관리나 DB 구축이 미흡한 상태임
- 이에 서울시 및 자치구에 산재한 공공 및 민간 복지자원을 표준화된 체계에 따라 분류하고, 각종 자원관리시스템을 연계·통합하여 복지사업에 활용할 수 있도록 데이터베이스를 구축
 - 영국의 국가부정수급기구(National Fraud Initiative)와 같이 복지수급자와 관련된 데이터를 통합·관리하는 기구의 설치를 통해 예측모형을 개발하는 것도 장기적으로 필요함
 - NFI는 공공 및 민간분야, 국가보조금 수급자 정보 및 자료를 수집하여, 2년마다 데이터매칭 분석(Batch Data Matching), 특수한 상황에 대해서는 상시적으로 부정수급을 탐지하고 있음
- 복지자원 DB에는 공공자원, 민간자원을 종합하여 복지관련 데이터를 모집하고, 이를 위해 복지사업별로 개설된 서비스를 통합한 ‘서울시 복지 포털’을 설치·운영
 - 공공자원 DB: 서울시 분청, 산하기관, 자치구 등 다양한 공공기관에서 운영하고 있는 복지사업, 사회서비스바우처 제공시설 정보, 복지서비스 수급자 현황 등을 체계적으로 수집·연계
 - 민간자원 DB: 서울시 내 복지서비스를 제공하고 있는 민간복지단체의 복지 시설 현황, 수급자 대상 정보 등을 구분하여 DB화
 - 서울시 복지 포털: 중앙정부에서 시행하고 있는 ‘복지로’와 같이 복지서비스 정보, 온라인신청 등의 윈스톱민원서비스 제공과 함께 서울시 복지자원 DB도 공개

(2) 통합형 플랫폼을 위한 서울시 온라인 복지정보시스템 구축

- 서울시의 다양한 복지서비스를 통합·관리하는 일종의 플랫폼으로서 온라인 기반 복지정보시스템을 구축·운영
- 온라인 기반 복지정보시스템은 복지정보 제공, 적정 수급관리, 업무 처리지원, 복지사업 설계 지원 등의 기능을 수행
 - 복지정보 제공: 서비스 이용자에게 중앙정부, 서울시, 자치구 등 공공기관에서 실행하고 있는 복지사업에 대해 사업의 내용, 선정기준, 지원 내용 등 종합적으로 정보를 제공함
 - 적정 수급관리: 담당공무원이 복지사업대상자(개인별·가구별)의 수급자격, 수급이력 확인을 통해 부서 간 사업의 중복 여부를 확인하고, 소득·재산 선정 기준, 자격 변동 정보 제공 등을 통한 통해 부정수급자를 확인·관리함
 - 업무처리 지원: 사업별로 조사하던 소득, 재산, 인적자료, 수급이력 자료를 제공하는 등 업무처리 과정에서 부서별로 필요한 부분을 지원
 - 복지사업 설계지원 등: 복지서비스를 신설하거나 변경하려는 경우 대상자규모, 예산 및 사업 관련 동향 등 관련 정보를 제공하여 신규사업의 기획을 지원하고, 개별 부서의 업무에 필요한 자료를 제공함
- 상기의 온라인 기반 복지정보시스템은 현재 중앙정부에서 운영하고 있는 다양한 복지정보시스템과 유기적으로 연계할 수 있도록 운영하는 방안도 모색 필요
 - 현재 운영 중인 보건복지부의 행복e음, 고용노동부의 사망의심자 허브시스템, 기초노령연금 DB, 장사정보 DB, E-보훈시스템, HRD넷 등과 연계

(3) '찾아가는 동주민센터'와 연계한 지역사회 기반 복지정보시스템 구축·운영

- 서울시는 '15년부터 주민센터를 '찾아가는 동주민센터'로 개편하여, 사회복지사, 방문간호사, 마을 코디 등으로 인력을 재편하고 이들을 통해 찾아가는 방문형 복지서비스를 제공하는 사업을 추진 중에 있음
- 동주민센터의 효율적인 복지서비스 공급을 위해서는 다양한 지역사회 주체들과의

연계·협력이 중요하나, 이를 체계적으로 지원할 수 있는 온오프라인 시스템은 미흡한 실정임

- 이에, ‘찾아가는 동주민센터’ 사업의 원활한 추진을 뒷받침하기 위해 지역사회 기반 복지정보시스템을 구축함
- 지역사회 기반 복지정보시스템은 다음과 같은 다양한 기능을 수행함으로써 ‘찾아가는 동주민센터’운영에 기여할 것으로 기대됨
 - 자치구 및 동 단위 복지정보 수집·제공: 자치구 및 동 단위에서 운영되고 있는 복지사업, 복지서비스 이용자 정보, 주요 통계, 긴급복지지원 대상자 현황 등의 정보를 수집·제공
 - 지역사회 복지서비스 운영주체 정보 제공: 자치구 및 동 단위에서 복지서비스를 공급하고 있는 주체들의 활동, 주요사업, 예산 운영현황 등의 정보를 제공함
 - 지역사회 복지협의체 운영 정보: 자치구를 대표하는 거버넌스 기구인 ‘지역사회복지협의체’의 운영과 주요 의제 및 안건에 대한 정보 공개 및 지역주민의 의견을 반영할 수 있는 채널 구축
 - 지역주민 수요 및 의견 반영: 긴급복지지원이 필요한 대상(자)의 건의나, 복지서비스에 대한 문제점 및 개선사항을 상시적으로 제시·반영할 수 있는 채널 구축
- 지역사회 기반 복지정보시스템은 ‘찾아가는 동주민센터’에서 구축·관리하며, 서울시 및 자치구에서 이에 필요한 행·재정적 지원 수행
- 지역 사회 내 복지 관련 공공 및 민간 참여의 강화를 위해 ‘찾아가는 동주민센터’를 중심으로 한 협의체 구축·운영

3) 사회복지시설에 대한 효율적 관리를 통해 복지지출 절감

- 복지시설에 대한 공공의 부실한 관리감독으로 인해 복지지출 증대 및 시설 운영과 정에서 다양한 문제가 초래되고 있음

- 보조금 부정수급 및 유용, 용도 외 예산지출, 불합리한 직원채용, 복지시설 용도의 임의변경 등
- 이에 복지시설의 효율적 관리·감독을 위해 다음과 같은 방안을 강구함
 - 사회복지기관(시설)에 대한 자치구의 관리감독권 강화
 - 복지정책(사업) 성과평가체계의 개선과 처벌규정 강화

(1) 사회복지기관(시설)에 대한 관리·감독 및 처벌 규정 강화

- 복지시설 수탁기관에 대한 정기적인 지도·감독 강화
 - 복지시설 수탁기관의 사업성과, 시설관리, 회계감사 등에 관한 자치구의 정기적 지도·감독을 강화하여 운영상에서 발생할 수 있는 문제점을 사전에 차단하도록 함
 - 기존 사업성과는 수탁기관이 제출하는 성과보고서를 통해 평가가 이루어지고 있으므로, 보다 전문적인 사업평가를 위해 자치구의 지도·감독 부서는 외부의 전문평가기관을 활용하는 방안도 검토함
 - 시설관리에 대한 평가는 자치구 시설 담당공무원이 시설관리 및 개보수 상태, 안전시설 및 청결상태 등을 대상으로 정기적·비정기적 조사·감독 활동을 강화함
 - 회계감사와 관련해서는 전문성과 객관성, 복지시설의 특수성을 고려할 수 있도록 감사담당 공무원과 전문회계사, 그리고 복지시설에 종사하는 사회복지사 등으로 회계감사팀을 구성하여 실시함

① ‘서울특별시 시·구 감사협의회’의 강화 및 자치구의 처벌권 강화

- 현 서울시와 자치구 간 감사체계는 통합적이지 못하고, 자치구의 역량 및 권한 부족으로 인하여 부정부패가 끊이지 않고 있음
 - 현재 서울시와 자치구의 자체감사는 각각의 소관시설·사무에 대해서 제각기 이루어져 통합적이지 못하였고,

- 자치구의 경우 각종 보조금 사업 및 복지시설관리에 대한 감사 권한이 있지만 현장의 저항과 인력의 한계 등으로 많은 비리가 발생하고 있음
- 2014년 ‘서울특별시 시·구 감사협의회’를 통해 이를 보완하려는 노력을 경주 중에 있으나, 여전히 공동감사의 형태를 벗어나고 있지 못하고 있는 실정
- 이에 서울시(본청)와 자치구 간 감사 및 관리·감독권에 대한 역할 재정립을 통해 감사의 실효성 제고 및 효율성 강화를 모색
 - 서울시(본청)는 복지시설 평가체계의 개발 및 평가단 지원 등 총괄적 업무를 담당하고, 실제 정책감사는 자치구에서 실시하는 감사방식으로 복지시설 운영 및 예산운용의 적정성 여부를 판단하게 함
 - 이에 현재 서울시 단위에서 이루어지고 있는 복지시설에 대한 정책감사 권한을 각 자치구에 위임하여 지역사회 밀착 중심인 복지시설에 대한 감시를 강화
 - 감사권한의 위임 대상사무는 사업자 선정절차의 적합성, 운영비 회계처리의 적법성 및 보조금 정산 여부, 종사자 채용 및 관리의 적정성 등을 포함함

② 처벌규정 강화

- 「사회복지사업법 시행규칙」에 규정된 처벌규정의 강화를 중앙정부에 건의하고, 「서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」에 처벌규정 삽입을 검토
 - 「사회복지사업법 시행규칙」 제26조의2에 따르면, 개별기준에 따른 행정처분 기준이 제시되어 있으나,
 - 위반행위에 대한 행정처분 기간의 범위를 3년으로 정하고 있어 이에 대한 강화(1년 이내)가 필요함
 - 또한 현 「서울특별시 사회복지시설 설치 및 운영에 관한 조례」에는 별도의 처벌규정이 마련되어 있지 않기 때문에,
 - 서울시 자체적으로 시설장 교체 이상의 행정처분을 받은 법인 등에 대해서는 향후 일정기간(5년) 동안 복지분야 위탁사업에 재진입이 불가하도록 조치하는 규정을 마련

(2) 복지정책(사업)의 평가체계 개선

- 현재의 사회복지시설평가제도는 i) 사후평가방식, ii) 평가지표, iii) 환류체계 등에서 문제점을 나타내고 있음(양난주, 2014)
 - 사후평가방식: 3년간의 사업에 대해 사후평가를 시행하고 또한 평가지표가 3년차에 발표되면서 지나간 활동에 새로 제시된 지표에 맞추어 증빙하기 위한 평가 서류를 짜 맞추는 구조를 만들어냄(유동철, 2012)
 - 시설 중심 평가지표: 프로그램 등록인원 수나 교육시간, 교육의 내용 등 서비스 중심의 평가가 아닌 시설중심의 기관운영에 대한 적절성과 투명성 등의 평가지표로 구성
 - 환류체계의 미비: 시설평가결과가 공개적으로 공표되지 않고, 시설에 등급형태로 통보되는데 그치고 있으며, 평가결과에 따라 인센티브 등의 보상체제도 미흡
- 따라서 지역에 기반을 두는 복지시설의 기능 및 역할에 대한 본원적 방향을 수립하고 중앙평가의 한계점을 극복할 수 있는 ‘서울형 복지시설 평가체계’ 개발이 필요
 - 서울복지재단은 2015년 ‘서울형 사회복지시설 평가체계’를 개발하여 모의평가를 실시하였음
 - 모의평가 결과 제기된 평가지표의 구체성, 평가자 편차 등의 문제점을 시정할 수 있도록 지속적인 개선이 요구됨
 - 또한 평가단의 구성에서 학계, 현장, 전문 컨설턴트뿐 아니라 시설이용자 및 시민 등이 참여할 수 있도록 평가단 구성을 변화시키는 것도 필요하며,
 - 지도점검 및 사후 평가에만 국한하지 않고 시설운영 과정에서도 주기적인 모니터링 및 평가를 시행하여 보조금 유용 및 부적절한 시설운영을 미연에 방지할 수 있는 장치의 마련도 필요
 - 아울러, 평가 자체에 그치지 않고 평가결과가 재위탁 시 예산규모나 사업범위 등에 반영될 수 있도록 피드백환류 과정을 제도화하는 것이 필요

참고문헌

- 강병구, 2015, 『공평과세와 복지국가의 발전을 위한 법인세제 개편』.
- 국회예산정책처, 2014, 『2014-2016년 장기 재정전망』.
- _____, 2014, 『장기 재정전망 자료』.
- _____, 2014, 『조세의 이해와 쟁점Ⅱ (법인세)』.
- _____, 2014, 『조세의 이해와 쟁점Ⅱ (소득세)』.
- _____, 2012, 국고보조사업의 국가-지방 간 자원분담체계 개선.
- 국회입법조사처, 2014, 「국민부담률과 공공사회복지지출 수준으로 본 한국(2012)」.
- 김연명, 2011, 한국에서 보편주의 복지국가의 의미와 과제, 『민주사회와 정책연구』 19:15~41.
- 김현아, 2001, 「서울시 세입예측을 위한 모형연구」, 서울시정개발연구원
- 남찬섭, 2002, “한국 복지체제의 성격에 대한 경험적 연구: 에스핑-앤더슨의 기준을 중심으로”, 『상황과 복지』, 11: 163~200.
- 서정섭, 2011, 복지재정의 정부간 분담체계 재구축 방안: 정부 간 복지재정책임의 재조정과 분권교부세 제도의 개편방안, 『지방재정과 지방세』 통권 제40호.
- 양재진·최영준, 2014, 한국 복지국가의 진단과 개혁과제, 『동향과 전망』 통권 92호.
- 이태수, 2011, 복지국가란 무엇인가? 왜 보편주의 복지국가인가?, 『월간 복지동향』 제150호.
- 이혜경, 2002, 한국 복지국가 성격 논쟁의 함의와 연구방향, 『상황과 복지』 제11호.
- 재정고, 『지방자치단체 예산개요('08~'12)』, 『지방자치단체 통합재정개요('13~'14)』.
- 조영훈, 2003, 복지다원주의의 확대와 복지국가의 미래, 『현상과 인식』, 통권 91호.
- 지방행정연수원, 2015 공통교재, 『지방재정조정제도』.
- 지은구, 2013, 복지재정분권의 현실과 개선방안, 『한국사회과학연구』 32(1).
- 통계청, 2010, 「경제활동인구조사 원자료」.
- 한국보건사회연구원, 2013, 「보건·복지 Issue & Focus」.
- 한국조세재정연구원, 2013, 「복지 사각지대 현황과 해결방안」.

한국지방세연구원, 「지방재정 여건변화를 반영한 지방소비세 확충방안」 참조 재계산.

한국지방재정학회, 2012, 『국고보조사업의 국가 지방 간 재원분담체계 개선』.

ERRI 경제개혁연구소, 2013, 『법인세 시효세율 추이 및 감세·공제감면세액의 귀착효과』.

Briggs, Asa. 1961, "The Welfare State in Historical Perspective." *European Journal of Sociology*, 2.

Esping-Andersen, G. 1990, *Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press.

Gilbert, N., & Terrell, P. 2005. *Dimensions of social welfare policy*(6th ed.), Boston: Pearson

OECD, 『Revenue statistics: Comparative tables』, OECD Tax Statistics(database).

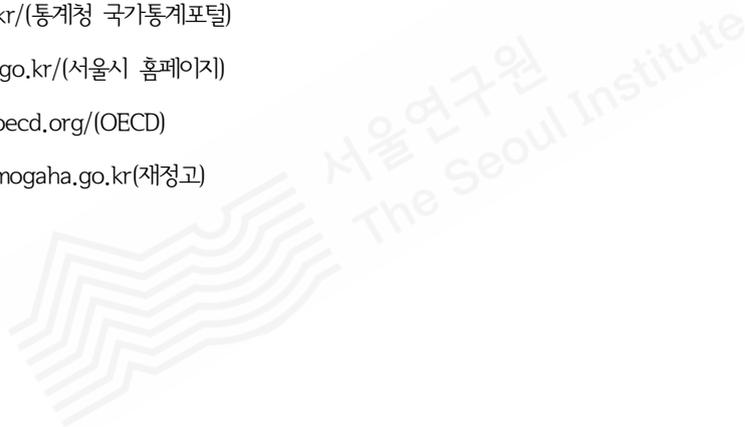
OECD, 2013, Health Data.

[http://kosis.kr/\(통계청 국가통계포털\)](http://kosis.kr/(통계청 국가통계포털))

[http://seoul.go.kr/\(서울시 홈페이지\)](http://seoul.go.kr/(서울시 홈페이지))

[http://stats.oecd.org/\(OECD\)](http://stats.oecd.org/(OECD))

[http://lofin.mogaha.go.kr\(재정고\)](http://lofin.mogaha.go.kr(재정고))



서울연 2015-OR-07

지속가능한 복지를 위한 서울시 정책방향

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 8월 31일

발행처 _ 서울연구원

비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.