

인구 고령화가 충남 지방재정에 미치는 영향과 대응방안

최 응 선

충남연구원 행정복지연구부 책임연구원

glorytoel@cni.re.kr

이 연구는 고령인구 증가, 출산율 저하, 생산가능인구 감소 등으로 나타나는 인구 고령화가 충청남도 지방재정에 미치는 영향을 분석하여 지방재정의 지속가능성을 살펴보고 정책방안을 마련하기 위함

CONTENTS

1. 충청남도 인구 고령화 현황과 전망
2. 고령화가 지방재정에 미치는 영향
3. 고령화에 따른 충청남도 지방재정 전망
4. 정책제언

요약

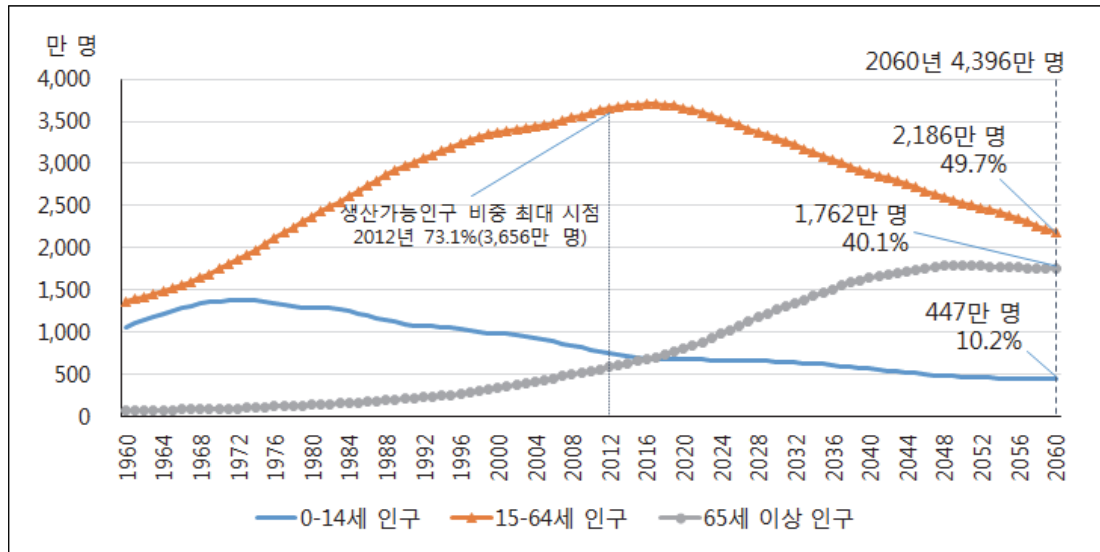
- ◀ 이 연구는 인구 고령화가 충청남도 지방재정에 미치는 영향을 분석하기 위해 충청남도 본청과 시군의 세입·세출 규모 변화를 2040년까지 추정하여 향후 재정수지를 전망하였고, 미시적인 관점에서 고령화가 지방세 수입과 기초연금 지출액에 미치는 영향을 추정하였음
- ◀ 현재의 지방재정 구조에서는 충청남도 본청의 향후 세입이 기존의 세출 추세를 감당하지 못할 가능성이 높아 세입증대나 세출관리를 통해 재정수지를 유지해야 할 필요가 있음
- ◀ 향후 충청남도 시군의 전체적인 재정상황은 현재와 유사한 수준이 지속될 것으로 보이나 시군 간 인구구조와 산업기반 수준 등의 격차로 인해 재정여건 편차는 커질 것으로 예상됨
- ◀ 향후 충청남도의 지방세는 지방소비세, 재산세, 지방교육세 등에서 상대적인 신장이 예상되고, 기초연금 지출액은 노인 수 증가에 따라 크게 증가될 것으로 예상됨
- ◀ 이러한 분석결과를 바탕으로, 지방소비세와 지방소득세 세수 증대, 지방복지세 신설, 사회복지 국고보조 인상, 중앙정부의 폐이고 제도(재정건전성 유지 목적) 도입, 지자체간 협의기구를 통한 제도개선 요구, 세출구조조정, 지자체간 재정협력 활성화, 중기지방재정계획 내실화 등의 정책방안을 제시함

1. 우리나라 인구 고령화 현황과 전망

- 우리나라의 출산율은 1960년대 이후 지속적으로 감소하여 최근에는 합계출산율이 1.3명 이하인 초저출산 현상이 나타나고 있고, 동시에 평균수명은 급속하게 증가하여 인구고령화가 심화되고 있음
 - 2015년 기준으로 우리나라의 노인인구 비율은 13.1%를 차지하여 이미 고령화 사회(aging society)에 진입하였고 고령사회(aged society)를 눈앞에 두고 있음¹⁾
 - 통계청의 「장래인구추계」에 따르면, 불과 10여년 후인 2026년에 노인인구 비중은 20.8%까지 증가하여 초고령사회(post-aged society)에 진입할 것으로 전망됨
- 인구 고령화는 사회 전체적의 인구구조 변화로 연결됨. 즉, 노인인구, 유소년인구, 생산가능인구의 비중이 크게 변화될 것임
 - OECD 통계에 의하면, 출산율의 감소로 인해 유소년인구는 지속적으로 감소하여 2060년에 10.2%(1,765만 명) 수준에 이를 것으로 전망됨
 - 반면, 평균수명은 지속적으로 증가하여 노인인구 비중은 2060년에 40.1%(1,762만 명)까지 증가할 것으로 예측됨
 - 경제적으로 생산 활동이 가능한 15-64세 인구 비중은 2012년에 73.1%(3,656만 명)를 정점으로 지속적인 감소를 보여 2060년에는 49.7%(2,186만 명)에 이를 것으로 전망됨

1) 65세 이상 인구가 총인구에서 차지하는 비율이 7% 이상인 사회를 고령화 사회(Aging Society), 14% 이상인 경우를 고령사회(Aged Society), 20% 이상인 경우를 후기고령사회(post-aged society) 혹은 초고령사회라고 함

[그림 1] 우리나라 인구고령화 추이(1960~2060년)



자료 : OECD(stats.oecd.org)

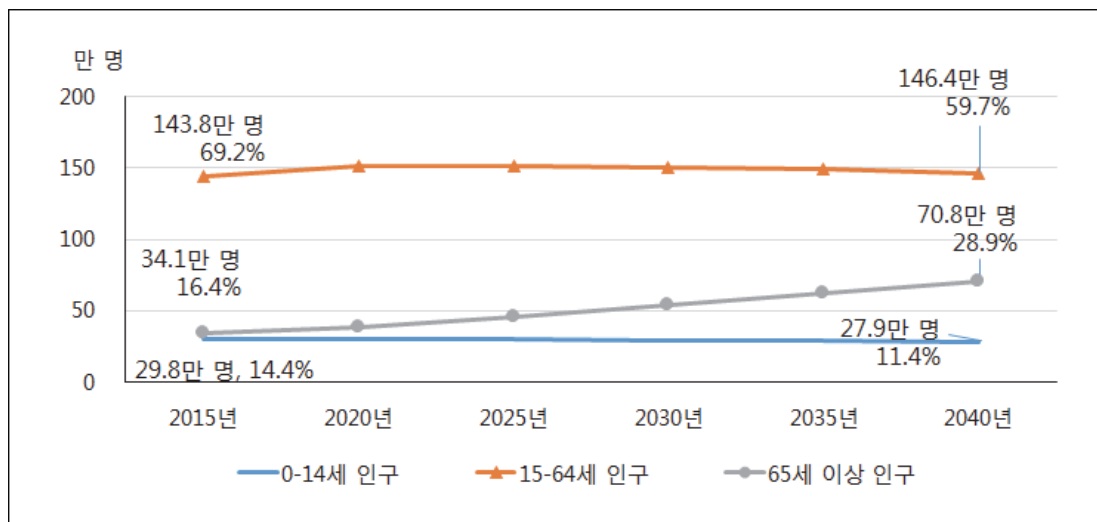
2. 충청남도 인구 고령화 현황과 전망

- 통계청 주민등록인구 자료에 의하면, 충청남도의 인구는 2015년 기준 약 208만 명이고, 지속적으로 증가 추세에 있음
- 충청남도의 노인인구는 2015년 기준 34.1만 명으로 충남 전체 인구에서 16.4%를 차지하고 있음. 이러한 수치는 우리나라 전체의 노인인구 비율인 13.1%보다 높은 것으로서, 충남이 이미 고령사회에 진입하였음을 보여줌
- 충남의 노인인구는 사회 전반적인 고령화 경향에 따라 2000년부터 지속적으로 증가
 - 노인인구는 2000년에 21.5만 명이었으나, 이후 15년간 12.6만 명 증가하여 58.7%의 증가율을 나타냄
 - 노인인구비율은 2000년에 11.2%였으나, 이후 15년간 5.2% 증가하여 46.7%의 증가율을 나타냄
- 충남연구원의 「충남 2040년 시군별 장래인구추계」에 의하면, 2040년 충남의 총인구는 245만 명으로 증가하지만, 인구 고령화가 심화되어 2025년경에는 노인인구 비율이 20%를

초과하는 초고령사회가 될 것으로 전망됨

- 2040년 총남의 65세 이상 노인인구는 약 70.8만 명으로 2015년 기준 34.1만 명의 약 2배에 이를 것으로 전망됨. 비율로 보면 2015년 16.4%에서 2040년 28.9%로 나타남
- 그에 반해, 15세 미만 유소년인구는 2015년 기준 약 29.8만 명에서 2040년에 약 27.9만 명으로 감소하고, 비율로 보면 동 기간 동안 14.4%에서 11.4%로 감소할 것이 예상됨
- 15~64세의 생산가능인구는 2015년 기준 약 143.8만 명에서 2040년에 약 146.4만 명으로 약간 증가할 것이 예상되지만, 비율은 동 기간 동안 69.2%에서 59.7%로 감소될 것이 예상됨
- 전체적으로 노인인구 비율은 상당히 증가하는데 반해, 생산가능인구와 유소년인구 비율은 감소할 것으로 전망됨

[그림 2] 충청남도 인구 고령화 전망(2015~2040년)



자료 : 충남연구원(2015) 수정

주: 2015년 수치는 통계청 주민등록인구 자료임

- 이러한 노령인구 비율의 증가추세는 충청남도 내 모든 시군 지역에서 나타날 것으로 예상되는데, 천안시, 아산시, 서산시, 당진시의 4개 지역을 제외한 나머지 지역에서 특히 심화될 것으로 보임
- 2040년경에 4개 지역을 제외한 나머지 시군의 고령인구 비율이 30%를 초과할 것으로 예상되고, 부여군, 서천군, 청양군은 50%를 넘을 것으로 예상됨

02

고령화가 지방재정에 미치는 영향

- 지방재정은 국가 전체 사회·경제의 영향 아래 있기 때문에, 인구 고령화가 지방재정에 영향을 미치는 구조를 파악하기 위해서는 고령화가 사회·경제에 미치는 영향을 파악하는 것이 필요함(최남희, 2012)
- 고령화가 사회·경제에 미치는 영향은 ‘경제성장 둔화, 노동력 감소 및 노동생산성 저하’, ‘연금 불안정 및 재정수지 악화’, ‘가족기능 약화 및 다양한 복지 요구 증폭’, ‘세대 간 갈등 첨예화’라는 5가지로 정리할 수 있음(고령화사회대책 및 사회통합기획단, 2004)
 - 첫째, 고령화는 노동공급 감소, 노동생산성 저하, 노령인구 증가에 따른 저축률 하락, 소비위축, 투자위축, 재정수지 악화 등을 유발하여 경제성장을 둔화시킴
 - 둘째, 고령화는 생산가능인구의 감소와 노동력의 고령화를 유발하여 노동생산성 저하 문제를 야기함
 - 셋째, 고령화는 세입기반을 약화시키고 동시에 노인의료비, 연금 등 노인관련 재정지출은 증가시킴으로써 국가 재정수지를 악화시킴
 - 넷째, 사회복지부문의 변화로서 고령화는 자녀양육 및 노인부양을 국가사회 및 가족 공동책임으로 전환시켜 국가·사회의 부담을 증가시킴
 - 다섯째, 고령화는 생산가능인구의 노인부양비를 증가시킴으로써 노후 보장을 둘러싼 세대 간 갈등을 증폭시킬 수 있음
- 이와 같이 인구 고령화는 전반적인 사회·경제 환경의 변화를 가져오고, 이러한 변화는 지방재정에 다양한 측면으로 영향을 미침(최남희, 2012). 즉, 고령화는 지방자치단체의 세입, 세출, 행정여건 등에 영향을 미치게 됨

- 먼저, 인구 고령화가 지방행정에 미치는 대표적인 영향은 저성장에 따른 복지수요 증대로, 직접적인 복지서비스뿐만 아니라 다양한 노인복지 및 의료복지 시설에 대한 수요를 높아지게 함. 즉, 노인여가복지시설, 재교육시설, 의료복지시설과 재가노인복지시설 등의 수요가 크게 증가될 것임
 - 우리나라는 최근 노인복지 지출이 큰 폭으로 증대되어 사회복지재정 부담이 가중되는 상황에 있고, 중앙정부의 복지사무 이양과 여러 무상복지에 대한 요구가 증대하고 있어 행재정적으로 매우 어려운 여건에 직면하고 있음(강성원, 2011)
 - 또한, 지방자치단체는 고령화로 인해 세입감소 상황에 직면하게 될 수 있음. 고령화는 생산성을 저하시키는 한편 소비를 위축시켜 내수시장 침체를 유발함으로써 세수확보를 어렵게 함. 특히, 우리나라의 지방세는 재산과세 중심으로 구성되어 있어, 고령화로 인해 부동산 시장이 위축될 경우 세수 확보가 매우 어려움
- 고령화가 지방세입에 미치는 영향은 세원별 세수구조에 미치는 영향을 통해 세부적으로 살펴볼 필요가 있음(최남희, 2012)
- 고령화의 급속한 진전은 소득과세, 소비과세, 거래과세, 보유과세 모두에 영향을 미치게 되어 지방재정 세입 전반에 걸쳐 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없음(안종범, 2004; 최남희, 2012)
 - 특히, 거래과세와 보유과세에 더 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상되기 때문에(박지현, 2015) 그에 대한 대책이 요구됨

03

고령화에 따른 충청남도 지방재정 전망

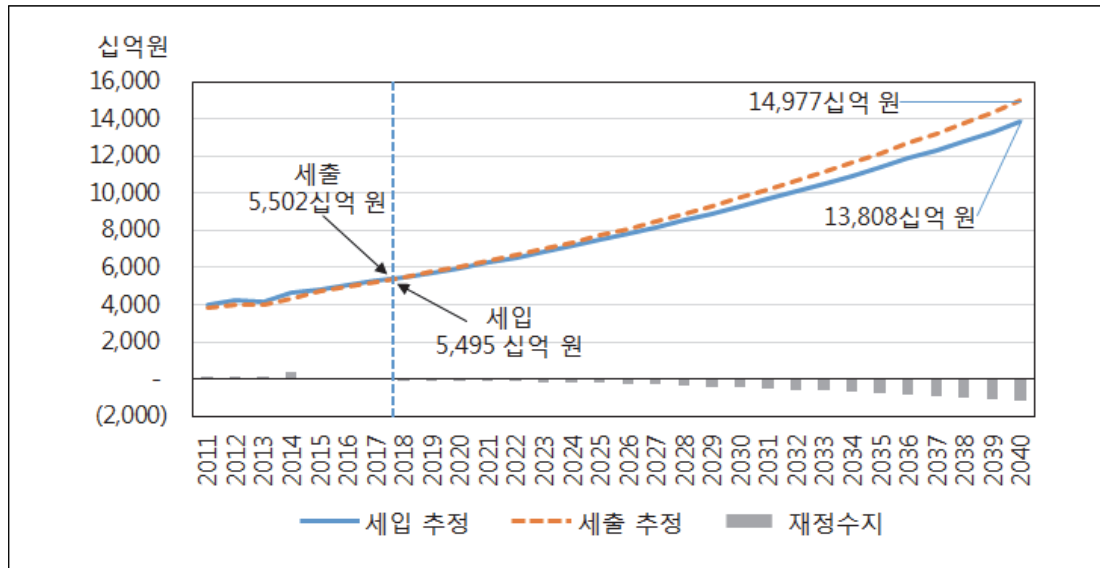
1. 분석모형 및 방법

- 충청남도의 인구 고령화가 향후 지방재정에 미치는 영향을 거시적 측면과 미시적 측면으로 구분하여 예측함
 - 거시적 측면에서는 충청남도 본청과 시군의 세입·세출 규모를 예측함으로써 향후 재정수지를 전망함
 - 미시적인 측면에서는 지방자치단체 수입의 근간이라고 할 수 있는 지방세 수입에 인구 고령화가 미치는 영향을 분석함. 이와 함께, 충청남도를 대상으로 향후 인구 고령화의 영향으로 큰 증가가 전망되는 기초연금 지출액의 미래 부담액을 예측함

2. 충청남도 본청 세입·세출 전망

- 충청남도 본청의 향후 세입과 세출을 추정함
 - 세입과 세출별로 몇 가지 대안을 도출한 후 실현가능성이 상대적으로 높다고 판단되는 전망치를 통해 충청남도 본청의 재정변화를 살펴봄
 - 추정 결과에 따르면, 충청남도 본청의 재정은 2018년 이전까지 흑자상태를 유지하다가 이후에 적자상태로 전환되는 것으로 나타남. 다만, 그 적자폭은 점진적으로 증가하여 즉각적인 충격을 주지는 않을 것으로 보임

[그림 3] 충청남도 본청 세입·세출 전망



주: 세입을 추정하기 위해 GRDP(GDP) 변수를 활용한 회귀모형 등을 적용하였고, 세출 전망치는 몇 가지 결과 중 최소치를 적용함

- 그러나 실제 재정운영에서는 양입제출(量入制出) 원칙²⁾이 작용하고, 지방자치단체는 지방 재정관리제도에 의해 재정건전성 기준을 준수해야 하기 때문에 재정수지 적자가 발생하기는 쉽지 않고, 발생하더라도 지속되기 힘들 것임
- 그럼에도 불구하고 충청남도 본청의 향후 세입이 기존의 세출추세를 감당하지 못하기 때문에 향후 세입증대나 세출관리를 통해 재정수지를 유지해야 할 필요가 있다는 것임
 - 사회복지지출의 대부분이 국고보조사업에 충당되어 경직적이라는 점을 고려한다면, 사회복지 분야를 제외한 나머지 분야에서 세출증가 비율을 제한해야 함
 - 결국, 지방교부세율, 국세와 지방세 비율 등의 재정분권 구조가 현재와 같이 유지된다면 충청남도 재정운영의 경직성은 현재보다 가중될 것임

2) 양입제출 원칙은 수입액에 맞춰 지출액을 계획하는 원칙

3. 충청남도 시군 세입·세출 전망

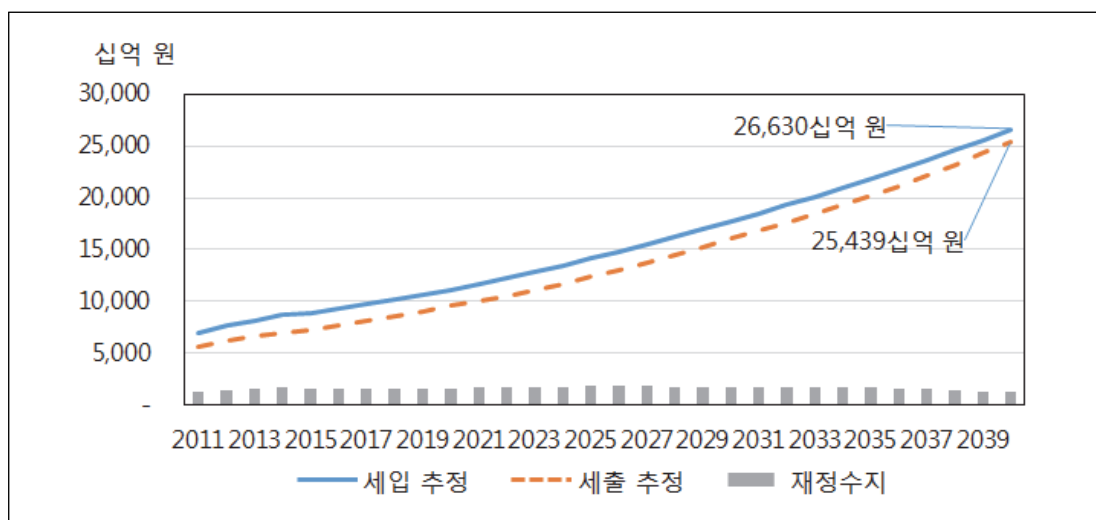
- 충청남도 시군의 향후 세입과 세출을 추정함

- 세입과 세출별로 몇 가지 대안을 도출한 후 실현가능성이 상대적으로 높다고 판단되는 전망치를 통해 충청남도 시군 전체의 재정변화를 살펴봄
- 추정 결과에 따르면, 충청남도 시군의 재정은 2040년까지 흑자상태를 유지할 것으로 전망됨. 그 주요한 원인은 지방세와 지방교부세의 증가로 분석됨
- 그러나 흑자규모는 점진적으로 감소할 것으로 예상됨. 2014년 재정수지는 1조6,950억 원이었으나 2040년에는 1조1,910억 원으로 감소하여 2014년 대비 70% 수준에 이를 것으로 전망됨

- 그러나 개별 시군 단위에서는 다른 양상이 나타날 가능성이 높음

- 충청남도 시군의 향후 재정여건은 일부 지역만 낙관적일 가능성이 높음
- 천안시, 아산시, 서산시, 당진시의 4개 지역은 충청남도 전체 생산액의 75%(2014년 GRDP 기준)를 차지하고 있을 정도로 산업기반 수준이 높고, 향후 고령화율도 나머지 지역에 비해 낮을 것으로 전망되어 재정여건이 상대적으로 양호할 것으로 예상됨
- 반면, 그 외 12개 시군은 산업기반 수준이 좋지 못하고 인구고령화 수준이 높아질 것으로 전망됨에 따라 향후 낮은 자체재원과 높은 사회복지지출 부담이라는 이중고에 처할 위험이 있음

[그림 4] 충청남도 시군 세입·세출 전망

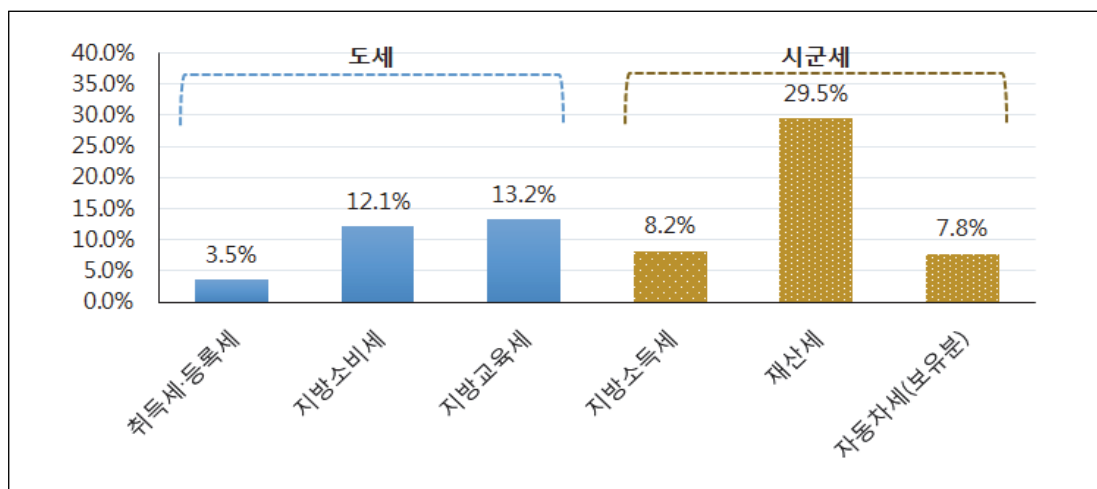


주: 세입을 추정하기 위해 GRDP 변수를 활용한 회귀모형 등을 적용하였고, 세출 전망치는 최대치와 최소치의 평균값을 적용함

4. 고령화에 따른 충청남도 지방세 변화 전망

- 2012년에 통계청에서 발표한 『장래가구추계』 자료를 이용하여³⁾ 2015년 대비 2035년의 지방세수입액 변화 비율을 추정함. 추정은 전체 지방세목 중 높은 비중을 차지하는 취득세·등록세, 지방소비세, 지방교육세, 지방소득세, 재산세, 자동차세(보유분)만을 대상으로 함
- 향후 지방세수입은 고령화에 따라 가구 수 증가에 비례하여 전체적으로 증가할 것이 예상되지만 세목별로 신장성에 차이가 나타날 것으로 분석됨
 - 우선 도세 중 2035년의 취득세·등록세는 2015년에 비해 4.4%가 증가하고, 지방소비세와 지방교육세는 각각 13.8%와 14.9% 정도 증가할 것으로 전망됨
 - 시군세에 해당하는 재산세는 2015년과 2035년 사이 29.5%의 증가율을 보일 것으로 분석됨. 지방소득세와 자동차세(보유분)의 증가율은 각각 8.2%와 7.8%로 나타남

[그림 5] 고령화에 따른 충청남도 지방세수입 변화 비율 전망



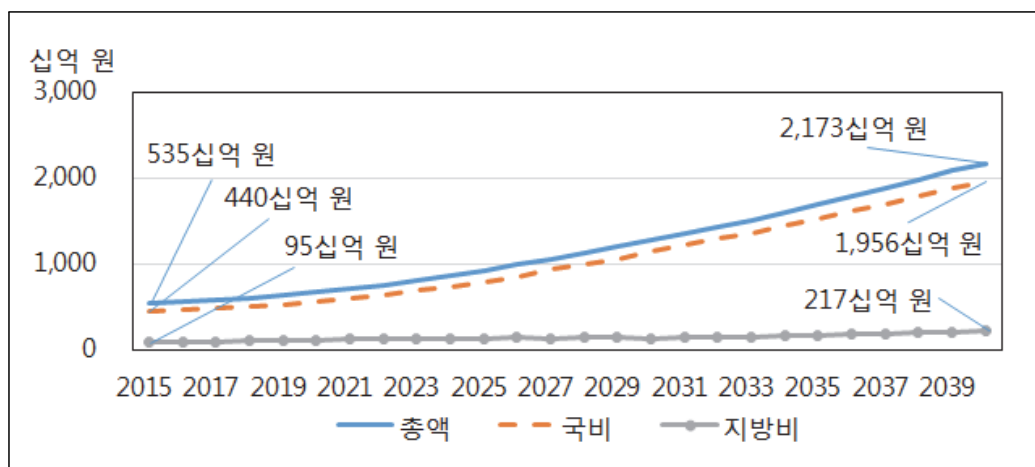
주: 지방세수입 변화 비율은 2015년과 2035년 사이의 변화율로 인구고령화에 따른 지방세 수입 증가비율의 세목 간 비교에만 사용할 필요가 있음

3) 이 자료는 2035년까지만 가구통계를 제공하고 있어 본 연구에서는 2014년과 2035년의 자료를 사용하여 분석함

5. 고령화에 따른 충청남도 기초연금 지출액 전망

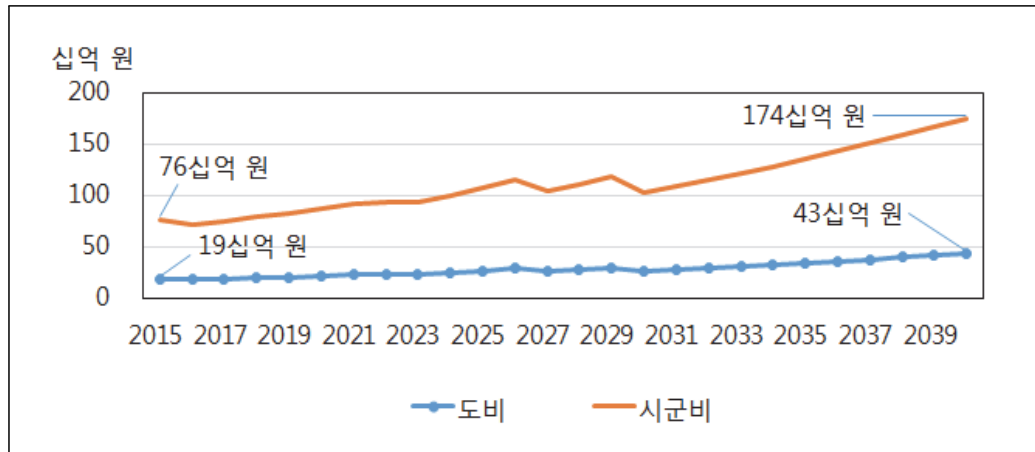
- 충청남도의 기초연금 지출액을 2040년까지 추정함
 - 기초연금은 국고보조사업으로 운영되고, 국고부담 비율은 지방자치단체의 노인인구비율과 재정 여건에 따라 전체 비용의 40%~90% 범위 내에서 차등적으로 적용됨
 - 충청남도의 기초연금 추정 시 지방비 부담액 산정을 위해 향후 시군별 노인인구비율 변화에 따라 국비 부담률을 계산함
 - 충청남도의 노인인구는 2040년에 84만 명으로 증가함에 따라 기초연금 또한 급속도로 증가할 것으로 전망됨
 - 총 기초연금 지출액은 2040년에 2조1,730억 원까지 상승하여, 2015년 5,350억 원의 4.1배에 이를 것으로 예상됨
 - 2040년 기준 기초연금 지출액 중 국비 부담액은 1조9,560억 원이고, 충청남도 지방비 부담액은 2,170억 원으로 증가가 예상됨

[그림 6] 충청남도 기초연금 지출액 추정



- 충청남도 기초연금의 도비와 시군비를 추정함
 - 「충청남도 기초연금 비용 부담에 관한 조례」 제2조에 의하면 충청남도가 기초연금 지방비의 20%를 부담하고 시와 군이 지방비의 80%를 부담하도록 하고 있음
 - 추정결과, 2040년에 시군비는 1,740억 원에 이르고 도비는 430억 원이 될 것으로 나타남

[그림 7] 충청남도 기초연금 도비·시군비 추정



주: 시군비 그래프가 2027년과 2030년에 갑자기 아래로 하향하는 이유는 노인인구 비율 증가에 따라 국비 부담률이 높아지기 때문임

- 기초연금 제도가 현재와 같이 유지된다면 노인인구수 및 노인인구비율이 급격히 증가하는 군 지역에서는 그 부담이 현재보다 훨씬 가중될 것으로 예상됨

04 정책 제언

- 이상의 분석결과들은 충청남도가 향후 인구고령화로 인해 상당한 재정적 위협을 받게 될 것을 보여줌. 이러한 위협에 대응하기 위해 크게 재정분권 개선과 세출 대응이라는 두 가지 측면에서 정책방안을 제시하고자 함
- 재정분권 개선 측면에서의 정책방안은 다음과 같음
- 첫째, 향후 고령화로 인해 발생하는 지방자치단체의 재원부족을 해결하기 위해 지방소비세와 지방소득세의 세율 인상을 고려할 수 있음
 - 지방세목별 향후 전망에 대해 분석한 결과에서 지방소비세와 지방소득세는 고령화가 진행됨에도 불구하고 세수 신장성이 높을 것으로 전망되었음
 - 소비와 소득에 근거한 이러한 세입은 세수신장성이 높기 때문에 세수신장성이 낮은 기존의 지방세목을 보완하여 지방자치단체의 부족한 자주재원을 늘릴 수 있는 적절한 방안임
- 둘째, 복지지출 용도의 지방복지세 신설을 고려할 수 있음
 - 고령화로 인해 향후 노인복지를 중심으로 사회복지지출이 급증하는 문제에 가장 실효적으로 대응하는 방법은 소요재원을 안정적으로 확보할 수 있는 신 세목을 설치하는 것임
 - 이를 위해서는 지방복지세를 목적세 형태로 신설하는 것이 필요함
- 셋째, 사회복지 국고보조율을 인상하거나 중앙정부의 부담비율을 높일 필요가 있음
 - 기초연금만 최저국민수준(national minimum)과 관련된 사업임에도 불구하고 현재 국고보조사업으로 운영되고 있음

- 이론적으로 기초연금은 국가사무성격이 강하고 중앙정부의 책임성과 전국적 형평성을 가져야 하는 사무에 해당되기 때문에, 전액보조사업으로 운영하거나 국고보조율을 90% 이상으로 인상하는 것이 적절함

● 넷째, 중앙정부의 페이고(PAYGO) 제도⁴⁾ 도입이 필요함

- 향후 예상되는 충청남도의 재정부담은 고령화로 인한 영향도 있지만 중앙정부에서 실시하는 의무성 국고보조사업이 주요한 원인으로 작용할 것으로 보임
- 국고보조사업의 매칭비 부담문제를 해결하기 위해서는 대규모의 의무성 국고보조사업의 확대를 막을 수 있는 조치가 필요함

● 다섯째, 지방자치단체 협의기구를 통한 제도개선 요구가 필요함

- 인구고령화 문제는 모든 자치단체의 공통과제이므로, 전 지자체가 공동으로 중앙정부에 제도 개선을 요구하는 것이 실효적 수단이 될 수 있음
- 이를 위해 지방자치단체 간 협의체를 활용하는 것이 적절할 것임

● 세출측면의 정책방안을 제시하면 다음과 같음

● 첫째, 재정사업에 대한 평가와 세출구조조정이 필요함

- 충청남도 본청 및 시군이 향후 저출산·고령화 대책 관련 보조사업이나 자체사업을 추진하는 상황에서 자원부족 상황에 처하게 되면, 세출에 대한 구조조정이 불가피함
- 충청남도 사업들 중에는 성과 없는 것, 관행적인 것, 유사·중복적인 것, 추진방식 변경이 필요한 것 등 문제 사업들이 존재할 수 있음
- 문제가 있는 사업들에 대해서는 면밀한 분석과 성과평가를 실시하여 중단, 폐지, 통·폐합, 사업 추진방식 효율화 등의 조치를 수행해야 함

4) 페이고(Pay-As-You-Go, PAYGO) 제도는 수입-지출 균형 제도로 지출증가 또는 세입감소를 내용으로 하는 새로운 입법을 할 때 반드시 이에 대응하는 세입증가나 다른 법정지출 감소 등 재원조달 방안이 동시에 입법되도록 의무화하는 것임

- 둘째, 충청남도가 향후 예산의 효율성을 높이기 위해 고려할 수 있는 방안은 이웃 지방 자치단체와의 재정협력을 활성화하는 것임
 - 즉, 인근 지자체간에 사업을 공동으로 추진하거나 시설을 공동으로 이용하는 것을 모색할 필요가 있는데, 이는 재정사업 추진 시 기본비용의 절약, 규모의 경제 효과를 도모할 수 있음
 - 이러한 재정협력은 재원이 열악한 시·군에서 대규모 사업추진 시 현명한 대응이 될 수 있음

- 셋째, 향후 직면하게 될 세입 감소, 지출 증대에 효과적으로 대응하기 위해서는 중기 지방재정계획의 내실화가 중요함
 - 장기적인 관점에서 재정운용을 계획함으로써 재정사업의 효율성을 높일 수 있어야 함
 - 계획적인 지방재정 운용을 위해 충청남도과 시군의 중기지방재정계획을 점검하여 구체적인 개선 과제와 대응방안을 마련할 필요가 있음

최 응 선 책임연구원
 충남연구원 행정복지연구부
 041-840-1235, glorytoel@cni.re.kr

※ 본 글은 충남연구원 2016년 전략연구과제 “인구고령화가 충청남도 지방재정에 미치는 영향분석과 대응방안”을 요약, 재구성한 것임

- 강성원. 2011. 무상복지의 장기비용 추계. 「KERI 정책제언」. 11-02. 한국경제연구원. 고령사회 대책 및 사회통합기획단. 2004. 〈저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략〉.
- 박지현. 2015. 장래인구변화가 지방재정의 지속가능성에 관한 연구. 한국지방세연구원.
- 안중범. 2004. 고령화에 따른 서울시 재정부담과 재정정책과제. 서울시정개발연구원.
- 최남희. 2012. 고령화에 따른 지방재정의 동태성 분석. 「한국 시스템다이내믹스 연구」 제13권 제4호.
- 충남연구원. 2015. 충남2040년 시군별 장래인구추계.
- 통계청. 2012. 장래가구추계 : 2010년~2035년.
- 통계청. 2014. 장래인구추계 시도편 : 2013-2040.
- 황상현 외. 2013. 개인 세부담 평가·분석 모형. 한국경제연구원.
- OECD Statistics. stats.oecd.org