

복지분야 보조금 보조율 시뮬레이션 분석을 통한 재정효과 및 개편방안

: 경기도 사례를 중심으로

Fiscal Effects and Reform Options for Intergovernmental Matching Rates
in Social Welfare Programs

: A Simulation Analysis of Gyeonggi Province

민 호 상*·심 재 환**·엄 영 호***

Min Hyo-sang·Shim Jaehwan·Eom Young Ho

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 분석틀
- III. 연구설계
- IV. 분석결과
- V. 결론 및 정책함의

본 연구의 본 연구는 복지보조사업에서 정책설계 권한과 재정책임의 불일치가 기초자치단체의 재정운용에 미치는 영향을 분석하고, 사업의 책임구조에 따른 보조율 개편 효과를 추정하였다. 분석대상은 2024년 경기도 31개 시군의 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년 부문에 편성된 국고보조사업 4,100건과 광역보조사업 5,125건 등 총 9,225건이다. 한국의 복지사무 배분과 자원분담에 관한 선행연구에서 도출한 법적 의무성, 급여결정권, 사업선택 가능성 및 운영책임을 바탕으로 사업을 설계주체와 급여형태에 따라 5개 일반유형과 1개 예외유형으로 분류하고, A·B·C 시나리오별 2024년 정태적 자원재배분 효과와 2024~2050년 장기 재정위

* 제1저자, 경기복지재단 연구위원

** 공동저자, 경기복지재단 연구원

*** 교신저자, 동의대학교 소방방재행정학과 조교수

논문 접수일: 2026. 7. 24. 심사기간: 2026. 7. 24. ~ 2026. 9. 1. 게재확정일: 2026. 9. 1.

험을 비교하였다. 분석 결과, 주요 시나리오인 B안에서 시군비는 4조 2,058.6억 원에서 1조 8,744.4억 원으로 감소하여 2조 3,314.2억 원(55.4%)의 경감효과가 나타났다. 또한 2050년 평균 재정위험지표는 현행 0.368에서 0.161로 낮아졌고, 장기 복합등급상 심각 이상 시군도 14개에서 7개로 감소하였다. 이러한 결과는 복지보조율 개편이 단순한 지방비 지원이나 재정부담 완화를 넘어, 정책을 설계한 정부가 그 결정에 상응하는 비용을 부담하도록 정부 간 권한과 책임을 재배분하는 제도개혁임을 보여준다.

□ 주제어: 복지보조사업, 보조율, 정부 간 재정관계, 지방비 부담, 재정 시뮬레이션, 복지분권

This study This study examines how the mismatch between policy design authority and fiscal responsibility in social welfare grant programs affects the fiscal management of local governments. It also estimates the fiscal effects of reforming matching rates according to the responsibility structure of each program. The analysis covers 9,225 social welfare grant programs implemented by 31 cities and counties in Gyeonggi Province in 2024. These programs include 4,100 central government grant programs and 5,125 provincial grant programs in the areas of basic livelihood security, support for vulnerable groups, childcare, family and women, and services for older adults and youth. Drawing on Korean studies of welfare-function assignment and intergovernmental cost sharing, this study derives classification criteria concerning legal mandates, benefit-setting authority, program choice, and operational responsibility. It then classifies the programs into five general types and one exceptional type according to the policy designer and the form of benefits. It then compares the static fiscal redistribution effects in 2024 and the long-term fiscal risks from 2024 to 2050 under Scenarios A, B, and C. Under Scenario B, the main reform scenario, the fiscal burden on cities and counties declines from KRW 4.2059 trillion to KRW 1.8744 trillion, representing a reduction of KRW 2.3314 trillion, or 55.4%. The average fiscal risk indicator in 2050 also falls from 0.368 under the current system to 0.161, while the number of local governments classified as facing serious or very serious long-term risks decreases from 14 to 7. These findings show that reforming social welfare matching rates goes beyond providing fiscal support or easing local fiscal burdens. Such reform can restructure intergovernmental fiscal relations by requiring the government that designs a policy to assume a corresponding share of its financial costs.

□ Keywords: Social Welfare Grant Programs, Matching Rates, Intergovernmental Fiscal Relations, Local Fiscal Burden, Fiscal Simulation, Welfare Decentralization

I. 서론

복지보조사업은 상위정부가 정한 복지정책을 지방정부의 행정체계를 통해 집행하는 대표적인 정부 간 협력방식이다. 중앙정부나 광역자치단체가 급여의 대상과 수준, 사업기준을 설정하고 기초자치단체가 주민 접점에서 서비스를 제공함으로써, 지역 간 재정력 차이에도 불구하고 일정한 복지수준을 보장할 수 있다. 그러나 이 구조는 정책결정 권한과 비용부담 책임이 서로 다른 정부에 배분될 때 제도적 긴장을 발생시킨다. 지방정부가 급여기준이나 사업량을 실질적으로 조정할 수 없는 상황에서도 대응지방비를 의무적으로 부담한다면, 보조금은 재정 지원인 동시에 자체재원의 사용을 구속하는 장치로 작동할 수 있다.

이 문제는 사회복지 분야에서 특히 중요하다. 사회복지 보조사업은 법령과 중앙부처 지침에 따라 수급자격과 급여단가가 정해지는 경우가 많고, 인구 고령화와 소득보장제도의 확대로 사업규모가 지속적으로 증가한다. 2024년 지방자치단체 국고보조금에서 사회복지 분야가 차지하는 비중이 70%를 상회한 것은 복지지출 증가가 지방재정의 주변적 변수가 아니라 구조적 제약요인으로 전환되었음을 보여준다. 보조금 세입이 증가하더라도 대응지방비가 함께 늘면 지방정부가 자체사업이나 지역 현안에 사용할 수 있는 재정공간은 오히려 축소될 수 있다.

기존 연구는 이러한 현상을 복지사무와 재원의 불일치, 국고보조율 산정기준의 불명확성, 의무매칭에 따른 재정자율성 제약으로 설명해 왔다(이재원, 2015a; 이재원, 2015b; 서정섭, 2016; 정홍원 외, 2024). 또한 광역과 기초 간에도 사무배분과 재정분담을 연결하는 일관된 원칙이 부족하며, 재정력이 낮은 지역을 사후적으로 지원하는 차등보조율만으로는 사업의 책임구조 자체에서 발생하는 불일치를 해결하기 어렵다는 지적이 제기되었다(라휘문, 2020; 오영삼·이재원, 2023). 다만 선행연구는 주로 국고보조사업의 제도적 문제나 특정 급여의 보조율 조정에 초점을 두었고, 국고보조사업과 광역보조사업을 함께 분류하여 사업별 책임구조와 재정효과를 연결한 분석은 상대적으로 제한적이었다.

본 연구는 보조율을 단순한 지원비율이 아니라 집권적 단체자치 아래에서 상위정부가 정한 사업기준과 지방정부에 귀속되는 의무적 재정부담 사이의 정합성을 점검하는 규칙으로 파악한다. 이에 따라 첫째, 경기도 복지보조사업의 현행 재원분담이 법령, 지침상 사업결정권과 지방의 제한된 집행선택 범위에 부합하는지 검토한다. 둘째, 사업유형별 목표 보조율을 적용할 때 시군비와 국비·도비의 분담구조가 어떻게 변화하는지를 추정한다. 셋째, 보조율 개편이 인구구조와 복지수요의 변화 속에서 2050년까지 지방정부의 재정위험을 어느 정도 완화할 수 있는지를 분석한다. 여기서 시뮬레이션은 최적 보조율을 추정하는 인과모형이 아니라, 명시된 규범적 기준을 동일한 사업자료에 적용하여 대안 간 재정귀결을 비교하는 정책실험이다.

연구의 차별성은 세 가지이다. 첫째, 한국의 집권적 정부 간 관계를 1차 제도맥락으로 두고, 재정연방주의는 보조율을 직접 산출하는 이론이 아니라 전국적 통일성·외부효과·결정권과 비용부담의 불일치를 식별하는 제한적 분석 준거로만 활용한다. 둘째, 국내 복지사무 배분과 기준보조율 연구에서 제시한 법적 의무성, 사업중단 가능성, 급여단가 결정권 및 전달방식의 차이를 판별질문으로 전환하여 5유형+1유형의 규칙기반 분석틀을 구성한다. 셋째, 2024년 사업단위의 회계적 재원재배분 효과와 2024~2050년의 조건부 재정전망을 결합함으로써 보조율 개편의 즉시효과와 장기효과를 함께 제시한다. 따라서 본 연구의 기여는 특정 보조율이 이론적으로 최적임을 입증하는 데 있지 않고, 현재 관행적으로 분산된 사업들을 동일한 책임기준으로 재분류하여 정책대안의 재정적 크기와 실행순서를 가시화하는 데 있다.

II. 이론적 논의와 분석틀

1. 정부 간 재정관계와 복지보조사업의 책임구조

재정연방주의는 연방제 국가에만 적용되는 정부형태의 모형이라기보다, 서로 다른 정부수준 사이에서 기능·재원·외부효과를 어떻게 배분할 것인지 설명해 온 전통적인 방식이다(Musgrave, 1959; Oates, 1972; Boadway & Shah, 2009). 그러나 한국은 국가와 지방자치단체가 수직적으로 연결된 집권적 단체자치 구조이며, 복지보조사업에서 지방정부의 사업거부권이나 급여수준 결정권도 제한적이다. 따라서 본 연구는 제1세대 재정연방주의의 ‘최적보조율’을 한국에 직접 이식하거나 제2세대 이론에서 구체적 기준보조율을 도출하지 않는다. 전국적 최저선과 외부효과는 상위정부 관여의 방향을, 결정권과 비용부담의 분리는 책임불일치 여부를 점검하는 보조적 준거로만 사용한다. 실제 유형판정과 목표율의 정책적 근거는 국내 법령·사업지침 및 한국의 복지사무·재원분담에 관한 선행연구에서 찾는다(이재원, 2015a; 서정섭, 2016; 정홍원 외, 2020; 오영삼·이재원, 2023).

그러나 보조금의 존재가 곧 적정한 재원분담을 의미하지는 않는다. 조건부·정률보조금은 지방정부가 특정 사업에 참여하도록 유도하고 전국적 정책의 집행을 안정화하지만, 동시에 대응지방비를 수반한다. 따라서 보조금 수입의 증가는 지방정부 총예산을 확대할 수 있어도 자유롭게 사용할 수 있는 순가용재원을 늘리지 않을 수 있다. 특히 수급대상과 급여액이 상위정부에 의해 고정된 사업에서 지방비 매칭이 확대되면, 기초자치단체는 정책결정 권한 없이 비용을 부담하게 되고 자체사업의 조정폭은 축소된다.

2세대 재정연방주의가 강조한 제도적 유인과 책임성 논의(Weingast, 1995; Oates, 2005)는 한국 복지보조율을 직접 결정하는 산식이 아니라, 정책결정과 비용귀속이 분리될 때 발생할 수 있는 예산규율의 문제를 해석하는 제한적 준거이다. 한국의 지방정부는 상위정부 지침에 순응하여 집행하는 경우가 많으므로, 지방비를 부담한다는 사실만으로 정책결정 권한이나 정치적 책임이 확대된다고 가정할 수 없다. 오히려 이재원(2015a)의 ‘역전된 분담구조’와 국내 복지사무 배분 연구는 법정·전국통일 사업에서 결정권은 상위정부에, 의무매칭 비율은 지방정부에 배분될 수 있음을 보여준다. 이에 본 연구는 ‘지방비 부담이 높을수록 지방의 책임과 재량이 크다’는 인과명제를 채택하지 않고, 법령과 지침에서 확인되는 사전적 결정권을 먼저 판정한 뒤 현행 부담이 그 결정구조와 얼마나 어긋나는지를 비교한다.

설계책임과 비용부담의 정합성이 모든 복지사업의 중앙정부 전액부담을 뜻하는 것은 아니다. 여기서 지방의 “재량”은 상위정부 지침으로부터의 포괄적 자율성이 아니라, 동일한 법정사업 안에서 지방정부가 실제로 선택할 수 있는 잔여 운영범위로 한정한다. 수급자격·급여단가·사업중단 여부가 모두 상위정부에 의해 고정된 현금급여는 잔여 재량이 작다. 반면 서비스와 시설사업에서는 법정 기준을 준수하면서도 사업량, 인력배치, 제공시간, 공급기관 구성 및 운영·감독 방식에서 상대적 차이가 발생할 수 있다. 본 연구는 이러한 차이를 ‘완전한 자율/비자율’의 이분법이 아니라 제한된 집행선택 범위의 상대적 순서로 사용하며, 지방비 분담률 자체를 재량의 증거로 사용하지 않는다.

정부 간 책임구조는 중앙-지방 관계에 한정되지 않는다. 국고보조사업은 중앙정부가 사업기준과 국비율을 정하고 국비·도비·시군비로 집행되는 반면, 광역보조사업은 광역자치단체가 도비율과 운영기준을 정하고 도비·시군비로 집행된다. 중앙정부는 전국적 권리와 급여기준을, 광역자치단체는 시군 간 수요조정과 광역적 공급체계를, 기초자치단체는 신청·조사·급여지급·사례관리 등 주민 접점의 집행을 담당하는 것이 일반적이다(정홍원 외, 2020; 오영삼·이재원, 2023). 따라서 동일한 시군비 부담이라도 국고보조사업과 광역보조사업은 부담의 원인과 개편권한이 다르며, 분석에서도 두 재원구조를 구분할 필요가 있다.

2. 보조율 체계의 정책적 쟁점과 선행연구

보조율은 총사업비에서 각 정부가 부담하는 비율을 정하는 회계기준인 동시에, 정책책임을 배분하는 제도규칙이다. 국고보조사업의 기준보조율은 중앙정부가 부담할 기본비율을, 광역보조사업의 도비율은 광역과 기초 간의 기본 분담을 규정한다. 차등보조율은 동일 사업 안에서 지방정부의 재정력이나 복지수요를 반영하여 기본비율을 조정하는 장치이다. 문제는 현행

보조율이 사업의 법적 성격, 전국적 통일성, 지방재량과 집행비용을 일관되게 반영하지 못하고 있다는 점이다.

기준보조율 연구는 유사한 복지사업 사이에서도 국비율이 상이하고, 다수 사업의 보조율이 명시적 산정원칙보다 사업도입 당시의 협상이나 관행에 따라 결정되는 문제를 지적한다(서정섭, 2016; 정홍원 외, 2024). 특히 국가가 수급자격과 급여수준을 결정하는 의무성 사업은 국가책임에 상응하는 높은 국비율이 요구되지만, 실제로는 지방정부의 재정여건과 무관하게 상당한 대응지방비가 부과된다. 반대로 지방정부가 사업내용과 운영방식을 설계하는 사업까지 상위정부가 과도하게 부담하면 지방의 비용책임과 성과책임이 약화될 수 있다. 결국 보조율은 국가책임성과 지방재량의 상대적 크기를 함께 반영해야 한다.

차등보조율은 지역 간 재정격차를 조정하는 데 필요하지만, 사업성격에 따른 기본 보조율을 대체할 수는 없다. 재정력이 유사한 두 시군도 중앙완전설계 현금급여와 지방주도 시설사업에서 부담의 정당성이 다르기 때문이다. 홍근석과 임정빈(2021)은 주요 복지급여의 기준보조율 상향이 지방비 부담을 완화할 수 있음을 보였고, 이슬이와 장백산(2024)은 복지수요를 반영한 차등보조율이 자체복지 지출과 관련될 수 있음을 제시하였다. 이러한 결과는 사업성격에 따른 기본 보조율을 우선 설정하고, 동일 유형 안에서 재정력과 수요를 보완적으로 반영하는 이중구조가 필요함을 시사한다.

광역-기초 간 보조율은 중앙-지방 관계와 유사한 문제를 재현한다. 경기도의 기준보조율은 보건·사회 분야에 폭넓은 범위를 허용하고 있으나, 구체적인 사업별 적용논리가 충분히 제시되지 않아 관계적 결정과 시군 간 갈등의 가능성이 지적되어 왔다(라휘문, 2020). 또한 국가책임의 성격이 강한 비용이 국고지원 없이 광역보조사업으로 편성되면 광역과 기초가 국가사무의 비용을 부담하는 불일치가 발생한다. 따라서 보조율 개편은 국고보조율과 도비율을 각각 조정하는 데 그치지 않고, 어떤 사업을 어느 정부의 재정책임으로 분류할 것인지까지 포함해야 한다.

선행연구를 종합하면 복지보조율 개편의 핵심은 재정력이 취약한 지역에 더 많은 보조금을 제공하는 문제와 사업의 설계책임에 따라 기본 분담구조를 재설정하는 문제를 구분하는 데 있다. 전자는 지역 간 형평성을 위한 차등지원의 문제이고, 후자는 정부 간 수직적 책임배분의 문제이다. 본 연구는 후자를 우선적인 분석대상으로 설정하고, 사업별 설계주체와 전달방식에 따라 기본 보조율을 차등화한 뒤 그 재정효과를 검토한다.

이상의 국내 선행연구는 복지보조율의 적정성을 단순한 지방재정 지원 수준으로 판단하기보다, 사업의 법적 의무성, 급여기준의 결정주체, 지방정부의 사업선택 가능성 및 서비스 운영책임과 연결해야 한다는 공통된 문제의식을 제시한다(이재원, 2015a; 이재원, 2015b; 서정섭, 2016; 정홍원 외, 2020; 오영삼·이재원, 2023; 정홍원 외, 2024). 본 연구는 이러한

논의를 종합하여 ① 수급자격 결정권, ② 급여수준과 지원단가 결정권, ③ 사업 참여·중단 및 사업량 조정 가능성, ④ 전달방식과 공급기관 구성에 대한 선택권, ⑤ 시설·인력에 대한 지속적인 운영책임을 사업분류의 판별기준으로 도출하였다. 따라서 5유형+1유형은 재정연방주의에서 직접 연역한 분류가 아니라, 국내 복지사무와 재원분담에 관한 선행연구의 공통 기준을 분석 가능한 판별규칙으로 전환한 결과이다.

선행연구는 법적 의무성과 상위정부의 결정권이 높을수록 상위정부의 재정책임을 강화해야 한다는 방향을 제시하지만, 각 유형에 적용할 단일한 최적 보조율까지 제공하지는 않는다. 이에 본 연구는 선행연구에서 도출한 책임순서를 유지하면서, 유형 간 차이를 일관되게 비교하기 위한 기준 정책시나리오로 10%포인트 간격을 설정하였다. 따라서 선행연구는 목표 보조율의 상대적 순서와 차등화 원리를 뒷받침하며, 구체적인 수치는 재정효과와 실행가능성을 검토하기 위한 시뮬레이션 조건에 해당한다.

기존 연구는 의무성 복지사업의 지방비 부담, 기준보조율의 불명확성 및 중앙-지방 간 복지사무 배분의 문제를 각각 제시하였다. 그러나 이러한 논의를 사업단위의 판별규칙으로 전환하여 국고보조사업과 광역보조사업을 일관된 기준으로 분류하고, 분류결과에 따른 정부별 재정부담 변화를 전수자료로 추정한 연구는 제한적이다. 본 연구는 선행연구가 제시한 규범적·제도적 기준을 사업단위의 조작적 규칙으로 전환하고 그 재정적 귀결을 시뮬레이션한다는 점에서 기존 연구와 구별된다.

3. 분석틀과 5유형+1유형의 도출

본 연구의 분석틀은 ‘정책설계 책임-사업유형-재정효과’의 세 단계로 구성된다. 첫 단계에서는 사업의 핵심 정책요소를 어느 정부가 결정하는지를 확인한다. 둘째 단계에서는 급여가 현금·바우처, 인력서비스 또는 시설운영의 방식으로 전달되는지를 구분하여 지방정부의 집행재량과 운영책임을 판별한다. 셋째 단계에서는 두 기준으로 분류된 사업에 목표 보조율을 적용하고, 정부별 부담 변화와 지방재정 위험의 변화를 비교한다. 이는 보조율을 사후적 지원수단이 아니라 책임구조를 구체화하는 정책수단으로 다루기 위한 분석절차이다.

제1축인 설계주체는 예산편성 주체나 사업명칭이 아니라 네 가지 객관적 질문으로 판정한다. ① 수급자격을 누가 정하는가, ② 급여수준·지원단가를 누가 정하는가, ③ 지방정부가 사업 참여·중단 또는 사업량을 실질적으로 선택할 수 있는가, ④ 전달방식과 공급기관 구성을 누가 정하는가이다. ①~③이 법령·고시·상위정부 지침으로 고정되어 지방정부가 변경할 수 없으면 중앙완전설계로 판정한다. 핵심 급여기준은 상위정부가 정하지만 ③ 또는 ④에서 지방

정부가 실질적 선택을 하면 공동설계, 지방정부가 목적·대상·전달방식의 핵심을 기획하면 지방주도로 분류한다. 단순한 민원처리, 대상자 확인 및 회계집행은 행정집행일 뿐 설계재량으로 보지 않는다.

제2축인 급여형태는 재량 그 자체가 아니라 잔여 운영선택과 비용구조를 관찰하기 위한 보조지표이다. 현금·바우처 직접지급은 수급자격과 단가가 사전에 확정되는 비중이 높고, 인력 서비스는 법정 기준 아래에서도 인력배치·제공시간·기관구성에서 제한적 선택이 나타날 수 있다. 시설운영은 설치·관리, 법인감독, 안전·품질관리와 운영성과에 대한 지속적 책임이 발생한다. 다만 급여형태만으로 유형을 결정하지 않고 반드시 앞선 네 가지 설계주체 질문과 결합한다. 이 절차는 모든 사회복지사업이 중앙지침에 강하게 귀속된다는 한국적 현실을 인정하면서도, 그 내부에서 관찰되는 상대적 운영범위의 차이만을 분류에 사용하기 위한 것이다.

〈표 1〉 이론적 논의와 본 연구의 분석틀

논의 축	핵심 명제	분석에서의 적용
1세대 재정연방주의	외부효과·재정격차·국민적 최저선은 상위정부 이전을 정당화	전국적 통일성 및 상위정부 관여 필요성을 해석하는 보조적 근거
2세대 재정연방주의	설계주체와 비용부담자의 일치가 재정규율과 책임성을 강화	결정권-비용부담 불일치를 해석하는 보조적 근거
국내 복지사무·재원분담 연구	법적 의무성, 급여결정권, 사업선택 가능성과 운영책임을 재원분담에 반영	유형분류 판별기준의 직접적 근거
복지사무 배분	중앙은 기준설정, 광역은 조정, 기초는 주민접점 집행	국고보조와 광역보조의 책임주체를 분리
급여 전달방식	현금·인력서비스·시설운영에 따라 집행재량과 비용구조가 다름	급여형태를 유형분류의 제2축으로 적용
기준·차등보조율	사업성격에 따른 기본 보조율 후 재정여건에 따른 조정 필요	5유형+1유형 목표 분담률 설계
재정효과	단기 재원재배분과 장기 위험완화를 함께 평가	정태·동태 시뮬레이션과 A·B·C 지표 활용

두 축을 교차하면 이론적으로 3×3의 아홉 조합이 가능하지만, 모든 조합이 독립적인 보조사업 유형으로 성립하는 것은 아니다. 공동설계 현금급여는 거주지와 관계없는 동일급여 원칙과 충돌하고, 지방주도 현금급여는 대체로 지방 자체사업에 해당하여 일반적인 국고보조사업의 범주와 거리가 있다. 중앙완전설계 시설운영은 중앙이 시설기준을 정하더라도 실제 운영과 감독에서 지방의 지속적 책임이 발생하므로 공동설계시설형에 포함하는 것이 타당하다. 따라서 가능한 조합을 기계적으로 유지하기보다 법적 성격과 실제 운영책임을 기준으로 독립

성이 약한 조합을 통합하였다.

〈표 2〉 설계주체와 급여형태의 교차를 통한 5유형 도출

설계주체/급여형태	현금·바우처 직접지급	인력서비스	시설운영
중앙완전설계	I 유형 현금급여형	II 유형 돌봄서비스형	독립유형 미설정: 실제 운영책임을 반영하여 IV유형으로 통합
공동설계	독립유형 미설정: 전국 통일성이 필요한 현금급여와 충돌	III 유형 공동설계서비스형	IV 유형 공동설계시설형
지방주도	국고보조 일반범주 밖의 자체 현금사업	V 유형 지방주도보완형	V 유형 지방주도보완형

출처: 이재원(2015a), 이재원(2015b), 정홍원 외(2020, 2024)의 논의를 토대로 재구성

이 과정을 통해 I 유형은 중앙완전설계×현금·바우처의 현금급여형, II 유형은 중앙완전설계×인력서비스의 돌봄서비스형, III 유형은 공동설계×인력서비스의 공동설계서비스형, IV 유형은 공동설계×시설운영의 공동설계시설형으로 도출된다. 지방정부가 사업들을 실질적으로 설계하는 인력서비스와 시설사업은 운영방식의 차이보다 지방의 정책책임이 공통적으로 크다는 점에서 V 유형 지방주도보완형으로 묶었다. I 유형에서 V 유형으로 이동할수록 상위정부의 설계책임은 낮아지고 지방의 기획·운영책임은 커지며, 이에 따라 목표 지방부담도 단계적으로 증가한다.

VI 유형은 3×3 행렬에서 도출된 일반유형이 아니라 현행 재원구조의 제도적 예외를 식별하기 위한 추가유형이다. 현재 도비와 시군비로 편성되어 있으나 ① 법령 또는 전국제도에서 국가책임의 필요성을 확인할 수 있고, ② 급여·부담 기준의 전국적 통일성이 요구되며, ③ 특정 경기도 사업이 아니라 다른 광역자치단체에도 공통적으로 발생하는 비용이라는 세 조건을 모두 충족할 때만 분류한다. 분석자료에서 확인된 대표 범주는 장기요양 및 의료급여 관련 법정·제도성 부담으로, 개별 시군이 대상·단가·사업 존폐를 결정하기 어렵지만 현재 국고 없이 도비와 시군비로 분담되는 항목이다. 이 유형은 62개 시군-사업 관측치로 수는 적으나 총예산 7,078억 원, 현행 시군비 4,838억 원(68.4%)이 집중되어 있으므로 일반유형과 분리하였다. B안은 현 재원체계 안의 잠정조정이고 C안은 법률·국가예산 변경을 전제로 한 장기 규범안이므로 서로 대체 가능한 확정안으로 해석하지 않는다.

VI 유형에 포함된 세부사업은 [장기요양 관련 정확한 세부사업명]과 [의료급여 관련 정확한 세부사업명]이다. 이들 사업은 경기도가 독자적으로 도입한 선택적 복지사업이 아니라 전국적

인 법령과 제도에 따라 모든 지역에서 공통적으로 발생하는 법정·제도성 부담이라는 특성을 갖는다. 해당 사업의 대상과 급여 또는 부담기준은 각각 [관련 법령 및 조항]과 [관련 법령 및 조항]에 근거하여 전국적으로 적용되며, 개별 시군이 사업의 시행 여부, 대상범위 또는 부담기준을 실질적으로 변경하기 어렵다. 따라서 이들 사업은 ① 국가가 형성한 전국제도에서 재정부담이 발생한다는 점, ② 지역에 관계없이 동일한 급여·부담 기준의 적용이 요구된다는 점, ③ 경기도에만 특수하게 발생하는 비용이 아니라 다른 시도에도 공통적으로 발생한다는 점에서 국고전환필요형의 세 조건을 충족하는 것으로 판정하였다.

따라서 5유형+1유형은 통계적 군집이 아니라 법령·사업지침과 국내 선행연구의 판단기준을 사전에 정한 규칙기반 분류체계이다. 분석명제는 상위정부의 법적·실질적 결정권과 전국적 통일성이 높을수록 상위정부 부담을 높이는 대안을 우선 검토하고, 지방정부에 잔여 운영선택과 지속적 관리책임이 상대적으로 클수록 공동부담의 여지를 인정할 수 있다는 것이다. 이는 현행 지방비율로 재량을 역추론하는 순환논리가 아니다. 판정순서는 ‘법적 의무성→수급자격·단가 결정권→사업중단 가능성→전달·운영 선택→급여형태’이며, 어느 한 질문만으로 상위 또는 지방주도 유형을 확정하지 않는다. 이후 시뮬레이션은 이 분류규칙을 목표 보조율에 연결했을 때 나타나는 재정귀결을 비교한다.

III. 연구설계

1. 분석범위와 자료 구축

분석의 공간적 범위는 경기도 31개 시군이며 기준연도는 2024년이다. 지방재정365의 일반회계 사회복지 세부사업 가운데 기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년의 네 부문을 추출하였다. 이 가운데 국비가 포함된 국고보조사업 4,100건과 도비·시군비로 구성된 광역보조사업 5,125건, 총 9,225개의 시군-세부사업 관측치를 유형분류와 정태적 시뮬레이션의 직접 대상으로 설정하였다. 동일 사업이 여러 시군에서 집행되는 경우 각 시군의 예산과 자원분담 구조가 다르므로 별도의 관측치로 처리하였다.

순수광역사업과 시군 자체복지사업은 목표 보조율의 직접 적용대상에서 제외하였다. 순수광역사업은 시군비 매칭이 발생하지 않아 시군 부담의 개편효과를 산출할 수 없고, 자체복지사업은 시군이 자체 재원으로 기획·편성한 사업이므로 의무매칭 사업과 성격이 다르다. 다만 자체복지사업비는 보조사업 대응 시군비가 지역의 자율적 복지기획 공간을 얼마나 압박하는

지 측정하는 기준C의 분모로 활용하였다.

장래 분석을 위해 2016~2024년 시군-연도 패널 형태로 재정자료와 인구·복지수요 자료를 결합하였다. 지방재정365에서 지방세, 세외수입, 일반회계 세입총액과 관련 재정지표를 수집하였고, 자주재원은 지방세와 세외수입의 합으로 정의하였다. 국가통계포털의 총인구, 65세 이상 인구와 0~5세 인구, 복지로의 등록장애인 및 국민기초생활보장 수급자 자료를 네 복지 부문의 대표 수요집단으로 사용하였다. 2024년 세부사업 자료는 기준시점의 재원분담과 단위비용을, 2016~2024년 자료는 장래 수요와 재정성장의 추세를 산출하는 데 사용하였다.

〈표 3〉 분석범위와 자료구성

구분	내용	분석상 역할
공간·기준연도	경기도 31개 시군, 2024년	현행 부담 및 정태적 효과 기준
전망기간	2024~2050년	중·장기 재정위험 추계
복지부문	기초생활보장, 취약계층지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년	수요인구와 사업비의 부문별 구분
분석사업	국고보조 4,100건, 광역보조 5,125건, 총 9,225건	유형분류와 목표 보조율 적용
재정자료	지방재정365 세부사업별 세출 및 2016~2024년 재정자료	시군비·자주재원·세입총액 산출
인구·수요자료	KOSIS 총인구·노인·영유아, 복지로 장애인·기초생활수급자	부문별 수요율과 장래 수요 추계
보조자료	순수광역사업·시군 자체복지사업	전체 구조 확인 및 기준C 산출

출처: 행정안전부(2024), 통계청(2024), 보건복지부(2024)

2. 유형분류와 목표 보조율 설정

유형분류는 먼저 설계주체를 판정하고, 다음으로 급여형태를 확인하는 순차적 절차로 수행하였다. 설계주체는 지방정부가 사업참여 여부와 급여수준을 변경할 수 있는지, 수급대상과 단가가 전국 동일기준으로 확정되어 있는지, 지방정부가 목적과 전달방식을 독자적으로 설계하는지를 기준으로 중앙완전설계, 공동설계와 지방주도로 구분하였다. 급여형태는 예산과 사업지침에서 확인되는 실제 전달방식에 따라 현금·바우처, 인력서비스와 시설운영으로 분류하였다.

분류가 모호한 사업에는 동일한 예외처리 원칙을 적용하였다. 중앙완전설계와 공동설계의 경계에서는 지방정부가 수급자격·급여단가·사업중단 여부를 실질적으로 변경할 수 있는지를 재확인하고, 대상자 확인·지급·정산과 같은 통상 집행만 존재하면 중앙완전설계로 보았다. 예컨대 기초연금·생계급여·아동수당은 법정 자격과 급여기준을 시군이 변경할 수 없어 I 유형,

보육료·장애인활동지원은 핵심기준이 상위정부에 있으나 인력서비스 전달이 결합되어 II유형으로 판정하였다. 노인일자리·자활·지역아동센터는 상위기준 아래 사업량·기관구성의 제한적 선택을 반영하여 III유형, 장애인거주시설·복지관은 지속적 시설운영·감독책임을 반영하여 IV유형으로 분류하였다. 재원명칭이나 현행 보조율은 설계주체 판정에 사용하지 않았다. 다만 이번 자료 구축은 단일 연구팀의 합의판정 방식으로 이루어져 독립된 복수 판정자의 일치도 통계를 사후 산출할 수 없었다. 이를 보완하기 위해 판별질문·예외처리·대표사례를 명시하였으며, 독립 코딩과 Cohen's kappa 등 판정자 간 신뢰도 검증은 후속연구 과제로 남긴다. 특히 경제사업에 대한 판단과정을 확인할 수 있도록 대표사업별로 수급자격 결정권, 급여·단가 결정권, 사업중단 가능성, 사업량·전달방식의 선택범위 및 지속적 운영책임을 순서대로 검토하였다. 이러한 절차는 판정자 간 신뢰도 검증을 대체하는 것은 아니지만, 독자가 동일한 판별질문을 적용하여 분류결과를 재검토할 수 있도록 분류과정의 투명성과 감사가능성을 높이기 위한 것이다.

목표 보조율은 유형 간 책임의 상대적 차이를 비교 가능한 정책규칙으로 전환한 것이다. 본 연구는 유형 간 상위정부 부담률을 10%포인트 간격으로 설정하였다. 이 간격은 통계적으로 추정된 최적값이 아니라, 유형 간 책임 차이를 식별하면서도 현행 보조율 체계와 비교 가능한 범위에서 재정부담을 단계화하기 위한 기준 정책시나리오이다. 10%포인트는 국내 보조율 제도에서도 활용되는 정책조정 단위이다. 현행 사회복지 분야 차등보조율제도는 지방자치단체의 재정여건과 사회복지지출 수준을 고려하여 기준보조율을 일정한 요건 아래 10%포인트 단위로 조정하도록 하고 있다. 물론 현행 차등보조율은 지방정부 간 재정여건의 차이를, 본 연구의 목표 보조율은 사업유형 간 정책결정권과 재정부담의 차이를 반영한다는 점에서 적용목적이 동일하지 않다. 그럼에도 10%포인트가 국내 보조율 제도에서 실제 활용되는 조정단위라는 점은 본 연구가 이를 기준 정책시나리오로 채택한 제도적 비교근거가 된다. 5%포인트 간격을 적용하면 유형 간 부담 차이가 완만해져 상위정부의 추가 재정소요와 지방정부의 경감효과가 모두 축소되는 점진적 개편안이 된다. 반면 15%포인트 간격은 정책설계 책임에 따른 차이를 더욱 강하게 반영하는 적극적 개편안이지만, 유형 간 부담격차와 특정 정부의 재정충격이 지나치게 확대될 가능성이 있다. 따라서 본 연구는 5%안과 15%안을 동일 모형의 단순한 상·하한이라기보다 책임배분의 강도가 상이한 별도의 정책대안으로 이해하고, 그 중간에 해당하는 10%포인트안을 재정효과 비교를 위한 기준안으로 채택하였다. 이러한 설정은 10%포인트안이 이론적·통계적으로 우월하다는 의미가 아니며, 실제 제도화 과정에서는 점진적·기존·적극적 개편안의 재정소요와 실행가능성을 함께 검토해야 한다. 물론 현행 차등보조율은 지역 간 재정여건을, 본 연구의 목표율은 사업유형 간 책임구조를 반영한다는 점에서 목적이 다르다. 그럼에도 10%포인트는 국내 보조율 제도에서 이미 활용되고 있는 정책조정 단

위라는 점에서 기준시나리오의 제도적 비교 가능성을 제공한다.

VI유형은 정책경로에 따라 두 목표를 구분하였다. B안은 광역보조사업 체계를 유지한 채 II유형 수준인 도비 60%·시군비 40%를 적용하는 잠정조치이다. C안은 국가책임 사무로 전환하여 국비 80%·도비 12%·시군비 8%를 적용하는 장기개편안이다. 이 구분은 시군 부담을 즉시 완화할 수 있는 광역정부의 권한과, 법률·국가예산의 변경이 필요한 국고전환을 동일한 시나리오로 취급하지 않기 위한 것이다.

〈표 4〉 5유형+1유형의 목표 분담률

	유형명	핵심 성격	국고보조사업 목표	광역보조사업 목표
I	현금급여형	중앙완전설계×현금·바우처	국비 90 / 도비 7 / 시군비 3	도비 70 / 시군비 30
II	돌봄서비스형	중앙완전설계×인력서비스	국비 80 / 도비 15 / 시군비 5	도비 60 / 시군비 40
III	공동설계서비스형	공동설계×인력서비스	국비 70 / 도비 20 / 시군비 10	도비 50 / 시군비 50
IV	공동설계시설형	공동설계×시설운영	국비 60 / 도비 25 / 시군비 15	도비 40 / 시군비 60
V	지방주도보완형	지방이 사업들을 설계	국비 50 / 도비 30 / 시군비 20	도비 30 / 시군비 70
VI-B	국고전환필요형 (잠정)	국가책임 필요·현 광역사업	-	도비 60 / 시군비 40
VI-C	국고전환필요형 (최종)	국고보조사업으로 전환	국비 80 / 도비 12 / 시군비 8	-

주: 수치는 총사업비 대비 비율(%). B안은 주요 시뮬레이션, C안은 장기 목표이다.

3. 시나리오 구성과 정태적 시뮬레이션

정책 시나리오는 현행, A안, B안과 C안으로 구분하였다. 현행은 2024년의 실제 보조율과 재원분담액을 유지하는 기준선이다. A안은 I~V유형에 목표 보조율을 적용하되 VI유형은 현행 분담을 유지하여 일반유형 개편의 효과를 식별한다. B안은 A안과 동일하게 I~V유형을 개편하고, VI유형에 도비 60%·시군비 40%를 추가 적용한다. 따라서 A안과 B안의 차이는 VI유형의 광역-기초 부담조정 효과이다. C안은 VI유형을 국고보조사업으로 전환하는 제도변경을 전제로 하므로, A·B안과 동일한 실행조건을 가진 대안이 아니라 장기적인 규범적 비교안으로 다룬다.

〈표 5〉 보조율 개편 시나리오와 분석상 역할

시나리오	VI유형 처리	정책적 목적과 적용내용	제도조건·분석상 역할
현행	현행 유지	2024년 실측 보조율과 재원분담액을 유지	모든 개편효과와 기준선
A안	현행 유지	I~V유형 목표 보조율만 적용하여 일반유형 개편효과를 식별	국고보조율 조정은 중앙협의 필요; 광역부분은 도 자체 조정 가능
B안	도비 60% / 시군비 40%	A안에 VI유형 잠정 조정을 추가	주요 시뮬레이션: A안 대비 차이는 VI유형의 추가효과
C안	국비 80% / 도비 12% / 시군비 8%	VI유형을 국고보조사업으로 전환	중앙정부 결정이 필요한 장기 규범적 비교안; 주 분석에서 분리

출처: 저자구성

정태적 시뮬레이션의 관측단위는 시군 i 의 세부사업 j 이며, 각 사업의 2024년 총사업비는 고정한다. 시나리오 s 에서 사업이 속한 유형 k 의 목표 시군비율을 적용하여 개편 후 시군비를 계산하고, 현행 시군비와의 차이를 사업·시군·유형별로 합산한다. 동일한 총사업비 아래 재원 비율만 바뀌므로 산출값은 제도 시행 이후의 행태변화나 사업수요의 증가를 추정하는 인과효과가 아니라, 재원분담 규칙 변경에 따른 회계적 반사실(counterfactual)이다.

$$\begin{aligned} \text{개편 시군비}(i,j,s) &= \text{총사업비}(i,j) \times \text{목표 시군비율}(k,s) \\ \text{시군비 경감액}(i,s) &= \sum_j [\text{현행 시군비}(i,j) - \text{개편 시군비}(i,j,s)] \\ \text{시군비 경감률}(i,s) &= \text{시군비 경감액}(i,s) / \text{현행 시군비}(i) \end{aligned}$$

국비와 도비도 동일한 방식으로 재산정하여 각 사업에서 국비+도비+시군비가 총사업비와 일치하는지를 확인하였다. 이후 사업별 결과를 유형, 시군과 재원주체별로 집계하고, 개편에 따른 시군비 감소액이 국비·도비 증가액과 일치하는지 예산항등식으로 검증하였다. 정태적 분석의 기준연도를 2024년으로 설정한 이유는 사업별 총예산과 실제 분담구조를 확인할 수 있는 최신의 완결자료이기 때문이다. 자주재원 성장률의 캡 적용 여부는 장래 전망의 가정이므로 2024년 경감액에는 영향을 미치지 않는다.

4. 동태적 시뮬레이션과 위험지표

동태적 분석은 현행 또는 개편된 분담구조가 인구구조와 재정여건의 변화 속에서 어떠한 위험경로를 만드는지를 비교하는 조건부 전망이다. 첫째, 기초생활보장 수급자, 65세 이상 인구, 등록장애인과 0~5세 영유아를 네 복지부문의 대표 수요집단으로 설정하였다. 2016~2024년 총인구와 수요집단의 변화율을 결합하여 시군별 장래 수요율의 방향을 추정하고, 연도별 총인구에 수요율을 곱하여 장래 수요인구를 산출하였다.

장기 외삽에 따른 비현실적 증가를 방지하기 위해 수요율에 포화상한을 적용하였다. 기본상한은 노인 40%, 기초생활보장 수급자 10%, 등록장애인 6%, 영유아 8%이다. 2024년 실제 수요율이 기본상한보다 높은 시군은 기준연도 값이 기계적으로 하락하지 않도록 기본상한과 2024년 수요율의 105% 중 큰 값을 개별상한으로 사용하였다. 연도별 수요인구와 2024년의 부문별 1인당 시군비를 결합하여 현행 분담체계의 장래 복지 시군비를 추계하였다.

자주재원은 지방세와 세외수입의 합으로 정의하고, 2024년 실측값에 2016~2024년 시군별 연평균 증가율을 복리로 적용하였다. 주요 전망인 캡 적용은 증가율을 연 2~5% 범위로 조정하여 단기간의 예외적 세입변동이 2050년까지 과도하게 연장되는 것을 방지한다. 캡 해제는 실적 증가율을 그대로 적용하는 민감도 분석이다. 정책 시나리오 A·B·C와 캡 적용·해제는 서로 다른 분석차원이다. 전자는 보조율 규칙의 차이이고 후자는 자주재원 성장가정의 차이이므로, 두 구분을 혼용하지 않는다.

보조율 개편의 장기효과는 시군별 2024년 개편계수를 적용하여 반영하였다. 시군 i 의 시나리오 s 개편계수는 2024년 개편 후 시군비를 현행 시군비로 나눈 값이며, 이를 현행 체계에서 추계된 연도별 복지 시군비에 곱한다. 이 방법은 각 시군의 2024년 사업구성과 유형분포에 따른 상대적 경감효과가 전망기간 동안 유지된다고 가정한다. 따라서 장래 신규사업, 급여제도의 근본적 개편이나 유형별 비중 변화는 반영하지 못하지만, 동일한 인구·수요·재정가정 아래 현행과 개편 시나리오의 상대적 경로를 비교할 수 있다.

$$\text{개편계수}(i,s) = 2024\text{년 개편 시군비}(i,s) / 2024\text{년 현행 시군비}(i)$$

$$\text{장래 개편 시군비}(i,s,t) = \text{장래 현행 시군비}(i,t) \times \text{개편계수}(i,s)$$

$$\text{자주재원}(i,t) = \text{자주재원}(i,2024) \times (1 + g_i)^{(t-2024)}$$

〈표 6〉 동태적 시뮬레이션의 주요 가정

구분	기준·가정	목적
관측기간	2016~2024년	인구·복지수요·재정 증가추세 산출
전망기간	2024~2050년	중·장기 위험경로 비교
수요집단	수급자·65세 이상·등록장애인·0~5세	4개 복지부문의 수요 대리변수
수요율추세	총인구와 수요집단의 로그선형 변화 결합	인구구조 변화 반영
포화상한	노인 40%, 수급자 10%, 장애인 6%, 영유아 8% (기준연도 보정)	장기 외삽의 비현실적 증가 방지
자주재원	2024년 실측값에 시군별 증가율 복리 적용	기준A의 분모 추계
캡 적용	연 2~5% 범위로 성장률 조정	주요 기준·보수적 전망
캡 해제	실적 증가율을 조정 없이 적용	성장률 민감도 확인
개편효과	2024년 시군별 개편계수를 전 기간에 적용	사업구성 차이를 반영한 상대적 경감 유지

출처: 저자구성

지방정부의 부담은 시군비 절대액만으로 판단하기 어렵기 때문에 세 지표를 사용하였다. 기준A는 복지보조사업 시군비를 자주재원으로 나눈 값으로 재정위기의 주지표이다. 기준B는 보조사업 총규모를 일반회계 세입총액으로 나누어 보조사업 의존을 보완적으로 확인한다. 기준C는 복지보조사업 대응 시군비를 자체복지사업비로 나눈 값으로, 의무매칭이 지방정부의 자율적 복지기획 공간을 어느 정도 압도하는지를 나타낸다. 종합등급은 기준A와 기준B를 기본으로 하되 기준C가 더 높은 경우 최대 한 단계만 상향하여 재정위기와 복지자율성 제약을 구분하였다.

〈표 7〉 복지재정 위험지표와 판정기준

구분	산식	주요 판정기준	분석상 역할
기준A	복지 시군비 / 자주재원	0.70 매우 심각, 0.50 심각, 0.35 주의	재정위기 주지표
기준B	보조사업 총규모 / 일반회계 세입총액	0.50 도달 시 보조사업 의존 주의	기준A의 참고·보완
기준C	복지 대응 시군비 / 자체복지사업비	7.0 매우 심각, 3.0 심각, 1.0 주의	복지자율역량 잠식 지표
종합등급	A·B 기본등급에 C를 제한적으로 반영	C가 더 높을 때 최대 1단계 상향	과대판정 방지와 잔여위험 반영

주: 기준A의 장기 판정은 2024~2050년 중 0.50에 최초로 도달하는 시점을 포함한다.

분석결과는 확정적 예측이나 인과효과가 아니라 정책규칙과 전망가정에 따른 조건부 비교 결과이다. 특히 10%포인트 간격은 유형 간 상대적 책임순서를 가시화하는 기준 시나리오이며 통계적으로 추정된 최적값이 아니다. 분류 역시 명시된 판별규칙과 대표사례로 감사가능성을 높였으나, 독립 판정자 자료가 없어 판정자 간 신뢰도를 계량적으로 확인하지 못했다. 또한 전체 사업을 분석한 것은 소수 대규모 급여만 선별할 경우 누락될 수 있는 다수 서비스·시설사업의 누적부담과 광역보조사업의 구조를 함께 파악하기 위해서이다. 대신 결과에서 예산집중도를 별도로 제시하여 I 유형이 총예산의 57.6%, I·III유형이 현행 시군비의 대부분을 차지한다는 사실을 구분해 해석한다. 따라서 본 분석은 핵심 대규모 사업의 정책우선순위와 전수자료의 제도진단 가치를 함께 제공하되, 자율선택성이 큰 지역자율계정 사업과는 직접 비교하지 않는다.

IV. 분석결과

1. 현행 자원구조와 유형별 부담

2024년 분석대상 복지보조사업의 총예산은 17조 5,360억 원이다. 전체 17조 5,360억 원 중 국비 11조 1,917억 원, 도비 2조 1,071억 원, 시군비 4조 2,059억 원으로 사업총량은 국고보조사업에 집중되어 있다. 그러나 시군비 부담률은 국고보조사업 15.7%, 광역보조사업 73.8%로 큰 차이를 보인다. 광역보조사업은 국비가 없는 2자 부담이므로 도비율이 낮을수록 시군비 부담이 직접 확대된다. 따라서 전체 평균 시군비율 24.0%만으로는 부담의 발생원인과 개편주체를 확인하기 어렵다.

〈표 8〉 2024년 복지보조사업의 현행 자원구조

구분	건수	총예산 (억원)	국비	도비	시군비	시군비율
국고보조사업	4,100	150,444.5	111,917	14,557.6	23,681.5	15.7%
광역보조사업	5,125	24,915.6	-	5,513.8	18,377.1	73.8%
합계	9,225	175,360	111,917	21,071.4	42,059	24.0%

출처: 지방재정365 2024년 세부사업별 세출현황을 이용한 산출

유형분류 결과, Ⅲ유형 공동설계서비스형은 6,190건으로 전체의 67.1%를 차지하여 사업 수가 가장 많았다. 반면 예산은 I 유형 현금급여형에 10조 962.8억 원이 배정되어 전체의 57.6%를 차지하였다. 이는 경기도 복지보조사업이 사업 수 기준으로는 다양한 서비스사업에 분산되어 있지만, 예산 기준으로는 중앙이 급여를 설계하는 현금급여에 집중되어 있음을 의미한다. 그러나 전체 재정부담이 I 유형과 VI 유형만으로 설명되는 것은 아니다. B안의 전체 시군비 경감액 가운데 I 유형은 44.7%, VI 유형은 9.4%를 차지하며, 나머지 II~V 유형에서도 전체 경감액의 약 45.9%가 발생한다. 이는 일부 대규모 현금급여와 법정비용이 총량효과를 크게 좌우하는 동시에, 다수의 서비스·시설사업에서 발생하는 지방비 부담의 누적효과 역시 작지 않다는 것을 보여준다. 따라서 본 연구의 전수분석은 대규모 사업의 정책적 우선순위를 식별하는 것과 함께, 개별적으로는 규모가 작지만 다수 사업에 분산된 재정부담을 포착한다는 점에서 의미가 있다.

현행 시군비는 I 유형이 1조 3,968억 원으로 가장 크고 Ⅲ유형이 1조 2,804억 원으로 뒤를 이었다. 특히 I 유형은 지방정부의 정책재량이 가장 낮음에도 시군비가 전체 예산의 13.8%를 차지한다. IV 유형과 VI 유형의 시군비율은 각각 62.2%와 68.4%로 높았다. IV 유형은 시설운영에 따른 지방책임이 존재하지만 현행 부담이 목표 수준을 크게 상회하고, VI 유형은 국가책임의 성격에도 불구하고 도와 시군이 전액을 부담한다는 점에서 책임-부담 불일치가 가장 선명하다.

〈표 9〉 유형별 사업분포와 현행 시군비

유형	유형명	건수	예산(억원)	현행시군비	시군비율	대표사업
I	현금 급여형	1,403	100,963	13,968	13.8%	기초연금·생계급여· 아동수당
II	돌봄 서비스형	442	26,178	4,969	19.0%	보육료·장애인활동 지원·노인돌봄
III	공동설계 서비스형	6,190	32,314	12,804	39.6%	노인일자리·자활· 지역아동센터
IV	공동설계 시설형	1,088	8,674	5,431	62.6%	장애인거주시설· 복지관
V	지방주도 보완형	40	154	48	31.3%	공모·시범사업
VI	국고전환 필요형	62	7,078	4,838	68.4%	장기요양·의료급여 관련 부담
합계		9,225	175,360	42,059	24.0%	

출처: 2024년 복지보조사업 전수 분류자료를 이용하여 산출

2. 시나리오별 정태적 재정효과

A안 적용 시 시군비는 현행 4조 2,059억 원에서 2조 752억 원으로 감소하여, 총 2조 1,307억 원(50.7%)의 경감 효과가 발생한다. A안은 I~V유형의 책임구조에 따른 목표 보조율을 적용하되, VI유형의 재원분담 구조는 현행대로 유지한 시나리오이다. B안에서는 여기에 VI유형의 분담구조를 도비 60%·시군비 40%로 조정함에 따라 시군비가 1조 8,744억 원으로 추가 감소하며, 총 경감액은 2조 3,314억 원, 경감률은 55.4%로 확대된다. A안과 B안 간 경감액 차이인 2,007억 원은 VI유형의 광역-기초 간 재정부담 조정에 따른 추가 효과이다.

〈표 10〉 시나리오별 2024년 시군비 경감효과

시나리오	개편 후 시군비(억원)	경감액	경감률	핵심 내용
현행	42,059	-	-	2024년 실측 분담구조
A안	20,752	21,307	50.7%	I~V 목표율 적용, VI 현행 유지
B안	18,744	23,314	55.4%	A안 + VI 도비60·시군40
C안	장기 목표	-	-	VI을 국비80·도비12·시군8로 전환

주: 2024년 정태적 효과는 자주재원 성장률의 캡 적용 여부와 무관

유형별로는 I유형의 경감액이 1조 428억 원으로 전체 경감액의 44.7%를 차지하였다. 이는 현금급여형의 예산규모가 크고 목표 시군비율이 3%로 낮기 때문이다. III유형은 5,555.4억 원이 경감되어 두 번째로 컸으며, 다수의 서비스사업에 효과가 분산되었다. II유형은 3,056억 원, IV유형은 2,261.5억 원이 경감되었다. VI유형은 62건에 불과하지만 2,007억 원의 효과가 나타나 소수의 대규모 법정비용이 시군 부담에 미치는 영향을 보여준다. 그러나 전체 경감효과가 I유형과 VI유형에만 집중된 것은 아니다. B안의 전체 경감액 가운데 I유형은 44.7%, VI유형은 9.4%를 차지하며, 나머지 II~V유형에서도 약 45.9%의 경감효과가 발생한다. 이는 소수 대규모 급여사업의 재정효과와 함께 다수의 서비스·시설사업에서 누적되는 지방비 부담도 분석할 필요가 있음을 보여준다.

〈표 11〉 B안의 유형별 시군비 경감효과

(단위: 억 원)

유형	현행 시군비	개편 시군비	경감액	전체 경감액 비중	주요 의미
I	13,968	3,541	10,428	44.7%	중앙완전설계 현금급여의 지방부담 축소
II	4,969	1,913	3,056	14.0%	보육·돌봄서비스 부담 완화
III	12,804	7,248	5,555	24.9%	다수 서비스사업에 효과 분산
IV	5,431	3,170	2,262	10.3%	시설운영 책임을 반영하되 과도부담 축소
V	48	42	6	0.03%	사업규모가 작아 총량효과 제한
VI	4,838	2,831	2,007	9.4%	소수 대규모 광역부담의 잠정 조정
합계	42,059	18,744	23,314	100.0%	현행 대비 55.4% 경감

주: 반올림으로 합계에 미세한 차이가 있을 수 있다.

보조율 개편은 시군비를 감소시키는 동시에 상위정부의 부담을 증가시킨다. B안에서 경기도 도비는 약 8,133억 원 증가하는 것으로 추정되며, 이 가운데 광역보조사업 I~V유형과 VI유형에 대한 추가 부담은 경기도가 직접 조정할 수 있는 영역이다. 반면 국고보조사업의 국비율 상향은 중앙정부와의 협의 및 예산·법령 조정이 필요하다. 따라서 경감효과의 크기만으로 정책우선순위를 정하기보다, 개편권한과 재원조달 가능성을 결합하여 단계적으로 추진해야 한다.

3. 시군별 장기 재정효과

B안의 시군별 경감률은 47.6~60.7% 범위로 나타나 모든 시군에서 현행 부담의 절반 안팎이 감소하였다. 절대 경감액은 복지사업 총량과 수급자 규모가 큰 수원·화성·성남·고양·용인·부천 등에서 크게 나타났다. 반면 규모가 작은 시군은 경감액의 절대규모가 작더라도 자주재원 대비 부담완화 효과가 클 수 있다. 경감률의 지역 간 편차가 절대액의 편차보다 작은 것은 목표 보조율이 시군의 규모나 재정력보다 보유 사업의 유형구성에 따라 적용되기 때문이다.

〈표 12〉 B안의 시군별 시군비 변화

(단위: 억 원)

시군	현행 시군비	개편 후 시군비	경감률	개편 후 복합등급
가평군	330.9	160.9	51.4%	관찰
고양시	2,812.2	1,401.4	55.8%	관찰
과천시	383.1	180.5	52.9%	심각
광명시	897.6	379.8	57.7%	관찰
광주시	1,070.0	489.5	54.3%	주의
구리시	611.3	268.4	56.1%	관찰
군포시	815.9	377.0	53.8%	주의
김포시	1,354.8	558.6	58.8%	심각
남양주시	2,073.9	952.5	54.1%	관찰
동두천시	518.0	256.9	50.4%	주의
부천시	2,272.4	993.1	56.3%	관찰
성남시	2,817.8	1,180.3	58.1%	관찰
수원시	3,292.4	1,349.2	59.0%	관찰
시흥시	1,550.4	722.4	53.4%	심각
안산시	2,222.7	1,000.8	55.0%	주의
안성시	1,113.0	445.1	60.0%	관찰
안양시	1,421.3	637.4	55.2%	관찰
양주시	1,095.0	556.1	49.2%	심각
양평군	667.6	335.9	49.7%	관찰
여주시	719.9	376.9	47.7%	관찰
연천군	263.9	122.7	53.5%	관찰
오산시	704.4	311.2	55.8%	주의
용인시	2,364.9	1,077.7	54.4%	관찰
의왕시	481.7	223.8	53.5%	관찰
의정부시	1,564.4	730.9	53.3%	주의
이천시	974.7	433.3	55.5%	관찰
파주시	1,429.1	679.4	52.5%	관찰
평택시	1,742.9	846.2	51.5%	심각
포천시	637.6	334.1	47.6%	관찰
하남시	1,062.1	422.5	60.2%	매우 심각
화성시	2,783.6	1,094.1	60.7%	심각
합계	42,058.6	18,744.4	55.4%	심각 이상 7개 매우 심각 1개

주: 복합등급은 B안·캡 적용 기준

장기적으로 현행 체계가 유지되면 31개 시군의 평균 기준A는 2024년 0.341에서 2050년 0.368으로 상승한다. 캡 적용 전망에서 2024년에 이미 기준A 0.50을 넘는 시군뿐 아니라 양주, 하남, 시흥과 김포가 전망기간 중 추가로 위험선에 진입하여, 2050년까지 기준A 0.50에 도달하는 시군은 7개가 된다. 이는 복지수요가 증가하는 동안 자주재원의 성장만으로 의무매칭 부담을 흡수하기 어려운 시군이 확대될 수 있음을 의미한다.

B안·캡 적용에서는 2024년 평균 기준A가 0.157로 낮아지고 2050년에도 0.161에 머문다. 기준A 0.50 도달 시군은 전망기간 전체에서 0개로 나타났다. A안·캡 적용의 2050년 평균 기준A는 0.178이고 1개 시군이 위험선에 도달하는 반면, VI유형의 부담을 추가 조정한 B안에서는 해당 위험이 해소된다. 단년도 재원재배분이 장기적으로 누적되는 위험선 진입을 억제한다는 점에서, 보조율은 장기 복지재정의 구조적 변수로 기능한다.

복합등급은 기준시점을 구분하여 해석해야 한다. 복합 위험등급에서도 B안의 개선효과가 확인된다. 현행 체계에서 심각 이상 시군은 14개(45.2%)였으나 B안 적용 후 7개(22.6%)로 감소하며, 매우 심각 시군은 6개에서 1개로 줄어든다. 다만 기준A가 크게 개선되더라도 하남(매우 심각), 과천·김포·시흥·양주·평택·화성(심각) 등 일부 시군은 기준C 또는 장래 수요구조의 영향으로 높은 등급이 남는다. 따라서 보조율 개편은 재정위험을 전반적으로 낮추지만, 자체복지사업 기반과 지역별 수요구조에서 발생하는 잔여 위험을 모두 제거하지는 않는다.

〈표 13〉 시나리오별 2050년 동태적 효과

(단위: 억 원)

시나리오	2024 개편 시군비	경감액	2050 평균 기준 A	2050 기준 A 50% 도달	2050 심각 이상
현행	42,059	-	0.368	7개	14개
A안·캡해제	20,752	21,307	0.138	0개	5개
A안·캡적용	20,752	21,307	0.178	1개	8개
B안·캡해제	18,744	23,314	0.124	0개	3개
B안·캡적용	18,744	23,314	0.161	0개	7개

주: '2050 심각 이상'은 장기 복합등급 기준이다. 2024년 현행 복합등급의 심각 이상은 12개이며, 기준 시점이 다르다.

4. 분석결과의 정책적 해석

첫째, 현행 부담의 핵심은 복지예산의 규모뿐 아니라 법적·실질적 결정권과 의무적 재정부담의 불일치에 있다. 이는 지방정부가 중앙정부와 대등한 정책결정자라는 전제를 뜻하지 않는다. 오히려 집권적 단체자치 아래에서 지방정부의 사업거부권과 급여결정권이 제한되어 있기 때문에, 중앙완전설계 현금급여형의 1조 원 이상 시군비와 VI유형의 68.4% 시군비율을 별도로 점검할 필요가 있다. 차등보조율은 재정력이 낮은 지역을 지원하지만, 동일 사업의 법적 책임주체와 비용귀속이 어긋나는 수직적 문제까지 해결하지는 못한다. 따라서 사업성격에 따른 기본 분담구조를 먼저 검토하고 재정력·복지수요에 따른 차등지원은 보완적으로 결합해야 한다.

둘째, 시군비 경감은 지방정부에 대한 일방적인 재정지원이 아니라 상위정부가 정책결정에 상응하는 비용을 인수하는 과정이다. B안의 2조 3,314억 원 경감은 동일한 금액의 재정부담이 국비와 도비로 이동한다는 의미이므로, 제도개편은 책임원리뿐 아니라 상위정부의 중기 재원조달 계획을 필요로 한다. 국고보조사업은 재정효과가 크지만 중앙정부 협의가 필요하고, 광역보조사업은 경기도가 비교적 신속하게 조정할 수 있으나 반복적인 도비지출을 감당해야 한다. 효과성과 실행가능성의 결합이 단계적 개편의 근거가 된다.

셋째, 정태적 경감효과와 동태적 위험완화는 구분되지만 상호 연결되어 있다. 정태적 시뮬레이션은 사업총량이 동일한 상황에서 재원분담만 바뀌는 즉시효과를 보여주고, 동태적 시뮬레이션은 그 상대적 경감이 장기적으로 유지될 때 위험경로가 어떻게 달라지는지를 보여준다. B안에서 기준A 0.50 도달 시군이 사라지는 결과는 보조율 조정이 단기적인 예산절감에 그치지 않고, 복지수요 증가에 따른 재정위기 진입을 예방할 가능성을 시사한다.

넷째, 보조율 개편만으로 지방의 복지정책 자율성이 자동적으로 강화되는 것은 아니다. 기준A가 낮아진 뒤에도 기준C가 높은 지역은 자체복지사업의 기반이 취약하거나 보조사업이 지역 복지예산을 압도하고 있을 수 있다. 따라서 경감된 시군비가 지역수요에 맞는 자체사업과 서비스 혁신으로 전환되도록 사업기획 역량, 성과관리와 지역사회보장계획을 연계해야 한다. 보조율 개편은 자율성을 위한 재정공간을 제공하는 필요조건이며, 그 공간을 정책성과로 전환하는 별도의 지방역량 정책이 요구된다.

마지막으로 5유형+1유형과 목표 보조율은 고정된 분류표가 아니라 정책학습을 위한 제도 장치로 활용될 필요가 있다. 신규사업과 법령개정에 따라 설계주체와 전달방식이 변할 수 있고, 동일 유형 안에서도 지방재량과 행정비용의 차이가 존재한다. 제도화 과정에서는 판별질문, 이의조정 절차와 정기 재분류를 명문화하고, 유형별 기본 보조율에 재정력·복지수요·성과

를 제한적으로 반영하는 조정계수를 결합하는 것이 적절하다.

V. 결론 및 정책함의

본 연구는 경기도 31개 시군의 2024년 복지보조사업 9,225건을 대상으로 법령·지침상 정책결정 구조와 재정분담의 정합성을 분석하고, 유형별 목표 보조율의 재정효과를 정태·동태적으로 시뮬레이션하였다. 한국의 집권적 단체자치와 복지사무 배분을 1차 제도맥락으로 설정하고, 재정연방주의는 전국적 통일성·외부효과 및 결정권-비용부담 불일치를 점검하는 제한적 분석 준거로 사용하였다. 이를 토대로 설계주체와 급여형태를 두 축으로 5유형+1유형을 구성하고, 일반유형 개편안 A, VI유형의 잠정조정을 포함한 B와 국고전환을 전제로 한 C를 구분하였다.

분석 결과, 현행 복지보조사업의 시군비는 4조 2,059억 원으로 전체 사업비의 24.0%를 차지하였다. 국고보조사업의 시군비율은 15.7%인 반면 광역보조사업은 73.8%였으며, 중앙완전설계 현금급여형과 국가책임 필요형에서도 상당한 지방부담이 확인되었다. B안 적용 시 시군비는 1조 8,744억 원으로 감소하고 2조 3,314억 원(55.4%)의 경감효과가 발생하였다. 2050년 평균 기준A는 현행 0.368에서 0.161로 낮아졌고, 장기 심각 이상 시군은 14개에서 7개로 감소하였다.

이 결과는 복지보조율 개편의 정책목표를 명확하게 한다. 개편의 목적은 지방비를 일률적으로 줄이는 것이 아니라, 정책내용을 결정하는 정부가 그 결정에 상응하는 재정책임을 부담하도록 재원분담 규칙을 재설계하는 데 있다. 중앙완전설계 급여에는 중앙정부의 책임을 확대하고, 공동설계 서비스와 시설사업에는 지방의 운영재량을 반영한 공동분담을 적용하며, 지방주도 사업에는 지방의 비용책임을 상대적으로 높이는 방식이 정책책임성과 재정규율을 함께 확보할 수 있다.

추진전략은 개편권한과 재정충격을 고려하여 단계화할 필요가 있다. 단기적으로는 경기도가 자체적으로 조정할 수 있는 VI유형 B안과 광역보조사업의 도비율을 우선 정비하고, 중앙완전설계 성격과 경감효과가 큰 I·II유형은 중앙정부와 국비율 상향을 협의해야 한다. 중기적으로는 다수 사업이 포함된 III·IV유형의 분류와 보조율을 정비하고, VI유형의 국고전환을 추진할 수 있다. 장기적으로는 유형판정과 목표 보조율을 법령·조례와 예산편성 절차에 연계하고, 정기적인 재분류와 성과평가 체계를 마련해야 한다.

〈표 14〉 보조율 개편의 단계별 추진 로드맵

단계	기간	주요 과제	핵심 조건
1단계	2026~2027	VI유형 B안 우선 적용; 도비60·시군40	조례·예산 정비, 추가 도비 확보
2단계	2027~2029	I·II유형 국비율 상향	복지부·기재부 협의, 기준보조율 법제화
3단계	2029~2032	III·IV유형 정비, VI유형 국고전환 협의	다수 사업 일괄 고시, 유형판정 조정절차
4단계	2032년 이후	5유형 체계 전면 제도화·정기 재분류	법령·조례 반영, 상시 모니터링

연구의 한계도 분명하다. 첫째, 목표 보조율의 간격은 통계적으로 추정된 최적값이 아니라 책임배분 강도를 표현하는 정책변수이다. 본 연구는 유형 간 차이와 재정효과를 명확하게 제시하기 위해 10%포인트안을 기준시나리오로 채택하였으나, 5%포인트의 점진적 개편안과 15%포인트의 적극적 개편안에 따라 정부별 재정부담의 규모는 달라질 수 있다. 후속연구에서는 간격별 재정소요뿐 아니라 상위정부의 조달 가능성, 지방정부의 잔여부담 및 단계적 시행기간을 함께 고려한 다기준 비교가 필요하다. 둘째, 유형판정은 법령·지침과 명시적 판별질문에 근거했으나 독립된 복수 판정자 자료가 없어 판정자 간 신뢰도를 계량적으로 보고하지 못했다. 셋째, 전수분석은 다수 소규모 서비스·시설사업의 누적효과를 포착하지만, 예산이 집중된 일부 급여와 자율선택성이 큰 지역자율계정 사업의 제도적 차이를 완전히 설명하지 못한다. 넷째, 정태적 경감액은 사업총량과 수급행태가 변하지 않는다는 가정에 기초하고, 장래 전망은 2016~2024년 추세와 수요율·자주재원 성장가정에 의존한다. 따라서 본 결과는 확정적 예측이나 인과효과가 아니라 동일한 조건에서 정책대안을 비교하는 자료로 활용해야 한다.

후속연구는 유형판정의 판정자 간 신뢰도를 검증하고, 법적 의무성·지방재량·행정비용을 계량화하여 목표 보조율의 근거를 정교화할 필요가 있다. 또한 단계별 시행연도와 재원조달 방식을 반영한 연도별 이행 시뮬레이션, 자체복지사업의 질과 성과를 포함한 자율성 지표, 전국 시도 간 비교분석으로 확장할 수 있다. 궁극적으로 복지분권은 사무의 이전만이 아니라 결정권한, 자원과 책임이 일치하는 제도구조를 형성할 때 실질화될 수 있다.

【참고문헌】

- 라휘문. (2020). 경기도 지방보조금 보조율 제도의 개선에 관한 연구. 『한국공공관리학보』, 34(1): 141-169.
- 서정섭. (2016). 국고보조사업 기준보조율의 법정화에 관한 연구: 의무성 국고보조사업의 정의와 기준보조율 법령화 방식을 중심으로. 『국가정책연구』, 30(3): 37-62.
- 오영삼·이재원. (2023). 광역과 기초지방자치단체 간 사회복지 사무배분과 재정분담에 관한 논의: 부산광역시 재정분담 개선 방안에 대한 제언을 중심으로. 『보건사회연구』, 43(4): 194-210.
- 이슬이·장백산. (2024). 사회복지분야 국고보조사업 차등보조율이 지방정부 복지지출에 미치는 영향. 『정책분석평가학회보』, 34(2): 141-162.
- 이재원. (2015a). 지방자치단체 사회복지 재원분담의 구조와 과제. 『지방재정』, 2015(3): 15-45.
- 이재원. (2015b). 사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제. 『한국지방재정논집』, 1-34.
- 정홍원·최혜진·김승연·민효상·오영민·안영. (2024). 「사회복지 국고보조사업 보조율 산정 기준의 타당성 분석과 재원 분담구조 개선 방안」. 한국보건사회연구원.
- 정홍원·최혜진·민효상·이신정. (2020). 「중앙·지방, 광역·기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구」. 한국보건사회연구원.
- 홍근석·임정빈. (2021). 사회복지 국고보조사업의 차등보조율제도 개선방안 연구: 영유아보육료와 아동수당을 중심으로. 『지방정부연구』, 24(4): 389-415.
- 통계청. (2024). 「국가통계포털(KOSIS) 시군별 인구자료」.
- 행정안전부. (2024). 「지방재정365 세부사업별 세출현황 및 지방재정 자료」.
- 보건복지부. (2024a). 「2024년 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 개요」. 보건복지부.
- 보건복지부. (2024b). 「복지로 복지대상자 통계자료」.
- Boadway, R., & Shah, A. (2009). *Fiscal federalism: Principles and practice of multiorder governance*. Cambridge University Press.
- Musgrave, R. A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W. E. (2005). Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*, 12(4): 349-373.
- Weingast, B. R. (1995). The economic role of political institutions: Market-preserving federalism and economic development. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 11(1): 1-31.

민 효 상: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기복지재단 정책연구실 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 복지분권, 복지재정, 청년정책 등이며, 최근 연구로는 “지방정부 사회복지 자체사업 지출결정요인 분석(2025)”, “고향사랑기부제 시행에 따른 복지재정 정책효과 분석(2024)”, “지방정부 현금성 복지급여의 특성과 원인에 대한 탐색적 고찰(2023)” 등이 있다 (hsmin77@ggwf.or.kr).

심 재 환: 연세대학교에서 사회복지학 석사학위를 받았으며, 현재 경기복지재단 정책연구실에서 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 근로자복지, 노후소득보장, 사회복지정책 등이다 (sjh6459@ggwf.or.kr).

엄 영 호: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 동의대학교 소방방재행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 제도주의 조직이론, 재난 및 공공관리, 성과관리 등이다. 최근 주요 논문으로는 재난피해자의 회복탄력성이 삶의 질에 미치는 영향: 정부대응능력의 조절효과를 중심으로(2026), 정부의 공급망 정책과 환경편익에 관한 연구: 제조업과 소재·부품·장비 부문을 중심으로(2026) 등이 있다(yhe@deu.ac.kr).

