

요약

미래 사회문제 대응 차원 투자순위 재설정 ‘성장과 분배’의 선순환적 복지투자도 필요

저성장시대 서울의 미래 재정수요 대비 장기재정전망이 필요한 시점

현재 서울은 저출산·고령화, 성장동력의 하락, 양극화 등 저성장시대에 들어서면서 겪어야 하는 여러 문제에 직면하고 있다. 따라서 향후 다가올 미래에 대한 불안을 해소하고 세대 간 부담의 형평성을 높이기 위한 노력을 해야 한다. 서울의 미래 재정수요에 대비하기 위한 장기 재정전망은 이를 위한 노력의 시발점이자 앞으로의 상황을 논의하는 데 있어서 중요한 토대를 제공한다고 할 수 있다.

특히 국가뿐만 아니라 서울이 직면하고 있는 인구절벽 현상과 함께 나타나고 있는 저출산·고령화에 따른 재정부담 증가에 대비하여 복지 및 관련 분야에 대한 효율적인 재정지출과 더불어 세원확충을 위한 노력이 필요한 시점이다. 결국, 장기재정전망은 미래에 대비하기 위한 정책들을 보다 합리적이고 효율적으로 추진할 수 있는 정책추진동력을 제공할 수 있다. 국가적 차원에서 논의하는 장기재정전망과 더불어 서울이라는 대도시가 향후 경쟁력 있는 도시로서 시민들에게 더욱 윤택한 환경을 제공하고 인간으로서 누려야 할 최소한의 삶의 질을 보장할 수 있는 재정여건을 구축하기 위한 출발점으로서 장기재정전망은 매우 중요하다고 할 것이다. 또한, 이러한 장기재정전망이 일회성으로 그칠 것이 아니라 지속적이고 체계적으로 시행되어야 할 것이다.

주요 정책분야인 사회복지·일자리·SOC사업 중심의 재정지출 전망

이 연구에서는 주요 지출 분야로써 사회복지, 일자리, SOC 사업을 중심으로 재정지출을 전망하고자 한다. 사회복지지는 향후 저출산·고령화 현상으로 인해 지속적인 재정지출 증가가 예상됨에 따라 지방정부에 부담으로 작용할 가능성이 크다. 일자리 역시 생산적 복지의 측면에서 지출을 어떻게 가져가야 할 것인가를 고민할 시점이라 할 수 있다. SOC 사업은 신규사업의 예측보다는 이미 구축된 시설들의 관리 및 리모델링에 초점을 두고 재정지출전략을 도출할 필요가 있다.

서울시 총세입은 2030년 30~38조 원, 2040년 40~49조 원으로 전망

서울시 장기재정전망은 현행의 법과 제도가 유지되는 것을 전제로 시계열분석으로 예측한 결과, 2016년부터 2040년까지 모두 Holt-Winters 방법의 예측값이 이중지수평활법의 예측값보다 작은 것으로 분석되었다. 이중지수평활법의 예측값은 2020년 218,279억 원, 2025년 283,727억 원, 2030년 349,174억 원, 2035년 446,342억 원, 2040년 494,883억 원으로 각각 2015년 관측값 대비 17.83%, 36.85%, 55.87%, 74.89%, 93.91% 증가한 것으로 나타났다. Holt-Winters 방법의 예측값은 2020년 296,554억 원, 2025년 338,952억 원, 2030년 381,350억 원, 2035년 414,621억 원, 2040년 480,068억 원으로 나타났다. 증가율은 2016년 6.4%에서 지속적으로 하락하여 2040년에는 2.5%에 이를 것으로 전망된다.

회귀분석으로 예측한 결과, 2019년부터 2040년까지 지방세 수입의 예측값이 GRDP-OLS, GDP-PW, GNI-PW 순으로 큰 것으로 분석되었다. GDP-PW 모형의 예측값은 2020년 200,215억 원, 2030년 301,705억 원, 2040년 403,195억 원으로 전망되고, GRDP-OLS 모형의 예측값은 2020년 199,454억 원, 2030년 346,041억 원, 2040년 478,139억 원 규모까지 증가한 것으로 나타났다. GNI-PW 모형의 예측값은 2020년 251,393억 원, 2030년 299,162억 원, 2040년 398,870억 원으로 전망된다. 증가율은 2018년 5% 후반을 시점으로 점차적인 내림세에 따라 2040년에는 2.5%대를 보이는 것으로 나타났다.

서울시 총세출은 2030년 38~42조 원, 2040년 46~52조 원으로 예상

서울시의 총세출 분석 역시 현행법과 제도가 유지되는 것을 전제로 시계열분석으로 예측한 결과, 2016년부터 2040년까지 모두 Holt-Winters 방법의 예측값이 이중지수평활법의 예측값보다 작은 것으로 분석되었다. 이중지수평활법의 예측값은 2020년 300,721억 원, 2025년 349,262억 원, 2030년 397,802억 원, 2035년 446,342억 원, 2040년 494,883억 원으로 각각 2015년 관측값 대비 17.83%, 36.85%, 55.87%, 74.89%, 93.91% 증가한 것으로 나타났다. Holt-Winters 방법의 예측값은 2020년 296,554억 원, 2025년 338,952억 원, 2030년 381,350억 원, 2035년 423,747억 원, 2040년 466,145억 원으로 각각 2015년 관측값 대비 16.20%, 32.81%, 49.42%, 66.03%, 82.65% 증가한 것으로 나타났다.

회귀분석으로 예측한 결과, 2019년부터 2040년까지 서울시 총세출의 예측값은 GDP-PW, GNI-PW, CPI-CO 순으로 큰 것으로 분석되었다. GDP-PW 모형의 예측값은 2020년 310,952억 원, 2025년 365,360억 원, 2030년 419,769억 원, 2035년 474,177억 원, 2040년 528,585억 원으로 각각 2015년 관측값 대비 21.84%, 43.16%, 64.48%, 85.79%, 107.11% 증가한 것으로 나타났고, GNI-PW 모형의 예측값은 2020년 309,620억 원, 2025년 362,841억 원, 2030년 416,061억 원, 2035년 469,282억 원, 2040년 522,503억 원으로 각각 2015년 관측값 대비 21.32%, 42.17%, 63.02%, 83.88%, 104.73% 증가한 것으로 나타났다.

서울시 전체 사회복지 지출은 2040년에 21조 4,000억 원에 달할 듯

기초연금과 영·유아보육사업(보육료 지원 및 양육수당)은 서울시 사회복지 예산의 큰 비중을 차지하여 재원부담이 큰 편이다. 특히 향후 고령화가 빠르게 진전되는 상황에서 2022년까지 기초연금액이 현행 20만 원에서 30만 원까지 인상되면 소요재원이 급격히 늘어날 것이다. 그리고 영·유아보육사업은 기준보조율이 35%에 불과하여 다른 국고보조사업들에 비해 서울시의 재정부담이 크다. 현재 재정구조하에서 재정부담이 큰 사업들에 대한 중장기 소요재원 추계는 서울시 재정건전성을 파악하는 데 중요하다. 이를 위해 인구구조 변화에 직결된 기초연금사업과 영·유아보육사업은 수리모형을 구축하여 조성법(Cohort-Component Method)을 사용하였으며, 기타 복지사업 분야는 한국보건사회연구원(2013)의 증가율(4.2%)을 적용하여 추계하였다.

2016년 전체 사회복지지출 8.3조 원 중 기초연금은 1.3조 원, 영·유아보육사업은 1.4조 원으로 두 개 사업지출이 전체 사회복지지출 중 32.2%를 차지한다. 추계결과, 2040년 서울시 전체 사회복지지출은 21.4조 원에 이를 것으로 예상된다. 2040년 기초연금 지출은 4.3조 원, 영·유아보육 지출은 1.9조 원에 이를 것으로 예상된다. 두 사업을 제외한 기타 복지지출은 한국보건사회연구원(2013)의 증가율을 적용한 결과, 5.7조 원에서 2040년 15.1조 원으로 증가할 것으로 예상된다.

경제사회 급변에 맞춰 복지수요 예측해 복지투자 장기 방향 설정 필요

저성장과 저출산·고령화 등 경제·사회적 여건이 급격히 변화함에 따라 복지 수요도 다양하게 변화하고 있다. 이러한 변화에 맞춰 새로운 사회적 위험에 따른 복지 수요를 예측하고, 변화하는 여건을 반영하여 장기적인 복지투자 방향을 설정해야 한다.

먼저 투자 순위의 주요 고려사항은 첫째, 저출산 문제에 대한 대응이다. 이는 경제·사회 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있으며, 지금부터 대응하지 않으면 더는 손을 쓰기 힘든 상황에 이를 수 있음을 간과해서는 안 된다. 서울시는 출산과 양육하기 좋은 환경을 형성하는 데 집중할 필요가 있다.

두 번째로 지역사회 중심형 복지체제를 구축해야 한다. 최근 복지정책에서 지역사회복지가 강조되고 있다. 서울시의 마을공동체사업, 찾아가는 동주민센터 사업 등도 지역사회복지 체계를 구축하기 위한 전략들이다. 또한, 지역사회복지관에 지역주민 조직화를 핵심 사업으로 지원하고 있다. 하지만 여전히 시설중심의 복지서비스가 주축이 되고 있다. 이에 대한 대안으로 지역 사회 자립 지원을 들 수 있다. ‘탈시설화’와 같은 노인과 장애인의 지역사회 자립을 주요 정책 방향으로 함으로써 복지체감도를 높일 수 있다.

마지막으로 고용불안, 빈곤에 대응하기 위한 소득보장체계의 재정비가 필요하다. 서울시는 서울형 기초생활보장, 장애수당 등에 대한 부가급여, 희망플러스, 희망두배 청년통장, 꿈나래 통장 등 자신형성 사업을 통해 보충적인 소득보장사업을 하고 있다. 이와 더불어 앞으로 주요 복지제도의 사각지대에 있는 대상을 발굴하여 소득보장 지원을 확대해야 한다. 소득보장을 확대하기 위해서 기존의 소득보장 지원을 체계적으로 검토하여 재정 누수를 최소화하고, 효율성을 높이도록 재설계해야 한다.

성장과 분배의 선순환적 복지투자는 소득주도 성장에 기반하는 것으로 이는 분배정책과 경제정책의 통합적 접근을 통해 달성할 수 있다. 즉, 가계의 가처분소득을 높여 중산층과 서민을 살리면서 총수요를 늘려 내수기반의 성장동력을 높이는 전략, 즉 ‘더 벌어서 더 쓰는 성장전략’이다. 소득이 증가하면 그만큼 소비가 확대되고, 내수가 살면 일자리가 늘면서 성장이 이뤄지는 선순환 구조이다. 소득주도성장을 위한 정책전략은 소득플로어(income floor)를 구성하여 소득최저선을 보장하고, 상위소득의 비대칭적 소득증가를 방지하는 것이다. 최저소득 보장을 위해 최저임금, 실업수당과 소득지원 정책이 중요하고, 소득 상한선 구성은 조세정책과 최대임금과 같은 직접적인 방식을 고려해 볼 수 있다.

서울시 일자리사업 지출은 2030년 8,149억 원, 2040년 1조 원 예상

2019년부터 2040년까지 서울시 일자리사업 재정지출의 예측값은 회귀분석의 GDP-PW 모형 결과를 이용한 경우가 시계열분석의 Holt-Winters 방법(HW)을 이용한 경우보다 지속적으로 큰 것으로 나타났다. 회귀분석의 GDP-PW 모형에 기초한 서울시 일자리사업 재정지출의 예측값은 2020년 6,037억 원, 2025년 7,093억 원, 2030년 8,149억 원, 2035년 9,206억 원, 2040년 10,262억 원으로 각각 2017년 관측값 대비 -9.58%, 6.24%, 22.06%, 37.88%, 53.70% 증가하는 것으로 나타났다. 한편, 시계열분석의 Holt-Winters 방법에 기초한 서울시 일자리사업 재정지출의 예측값은 2020년 5,757억 원, 2025년 6,580억 원, 2030년 7,403억 원, 2035년 8,227억 원, 2040년 9,050억 원으로 각각 2017년 관측값 대비 -13.8%, -1.44%, 10.89%, 23.22%, 33.55% 증가하는 것으로 나타났다.

일자리사업 재정지출 늘리고 제4차 산업혁명 대비 직업훈련도 강화

서울시 일자리사업 재정지출을 장기적이고 점진적으로 중앙정부의 예산 대비 일자리사업 예산 비중이나 OECD 회원국 평균 GDP 대비 일자리정책 예산 수준으로 확대하는 것을 고려할 필요가 있다. 서울시의 일자리사업 재정지출은 중앙정부나 OECD 회원국 평균에 비하면 여전히 낮은 수준이라고 할 수 있다. 서울수도 일자리 문제의 심각성을 인지하고 일자리사업 재정지출의 규모를 2013년 4,230.8억 원에서 2017년 6,675.5억 원으로 지속적으로 확대하였다. 이에 따라 서울시 예산 대비 비중도 2013년 1.84%에서 2017년 2.24%로 지속적으로 증가하였다. 하지만 이러한 서울시의 일자리사업 재정지출은 중앙정부와 비교하면 여전히 매우 낮은 수준이고, OECD 회원국 평균에 비하면 더욱 낮은 수준이다. 서울시의 고용률을 높이려는 방안으로 서울시의 일자리사업 재정지출을 중앙정부나 OECD 회원국의 예산 대비 또는 GDP 대비 일자리사업 예산의 비중 수준으로 장기적이고 점진적으로 증대하는 것을 심각하게 고려할 필요가 있다.

그러나 일자리사업 재정지출의 규모를 증가시키는 것은 서울시의 재정지출 우선순위의 재정적 제약이라는 한계를 고려하면 매우 어려운 문제이다. 따라서 일자리사업 재정지출의 규모를 확

대하거나 축소하는 문제보다는 재정지출의 구조에 초점을 맞추어 논의를 전개할 필요가 있다. 이에 일자리사업 재정지출의 구조를 조정하는 방안으로 직접 일자리사업의 비중을 줄이고 대신 간접 일자리사업의 비중을 확대하는 것을 고려할 수 있다. 직접 일자리사업 예산과 고용률의 관계에서 밝혀진 제한적인 직접적 일자리 창출의 효과와 중앙정부나 OECD의 직접 일자리사업의 비중을 고려하면 직접 일자리사업 재정지출이 전체 일자리사업에서 차지하는 비중을 줄여나가는 것이 필요하다. 직접 일자리사업은 비교적 단기충격에 의한 일자리 문제의 급격한 악화를 해결하는 수단으로 활용되어야 할 것이다. 비교적 중장기적인 관점에서 고용률 제고 효과가 양호한 것으로 알려진 고용서비스와 직업훈련 등을 포함한 간접 일자리사업의 재정지출을 확대하는 방향으로 일자리사업의 재정지출 구조를 조정할 필요가 있다.

미래의 환경변화에 대비하여 직업훈련의 내용이나 방법의 변화를 생각해야 한다. 제4차 산업혁명 은 일자리의 규모나 직무에 커다란 변화를 유발할 것으로 예측되는데, 이에 대비하기 위해 서울시는 간접 일자리사업 중 직업훈련을 확대·강화할 필요가 있다. 특히 제4차 산업혁명으로 인해 발생할 산업구조의 변화와 이에 따른 총 일자리의 변화, 직종별 일자리의 변화, 직무변화 등에 대처할 수 있도록 중·장기적으로 직업훈련을 강화하고 이에 대한 예산을 확보하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 제4차 산업혁명에 대비하기 위한 직업훈련과 창업지원의 주요 사업내용으로는 기계와 인간의 협업이나 사회관계 기술을 고려해 볼 수 있다.

서울시 SOC 지출은 2030년 2.5조 원, 2040년 3조 원 정도로 전망

이 연구에서는 회귀방정식과 지수평활법에 따라서 추정한 서울시 SOC 예산의 중장기 예측치를 보여준다. 다만, 회귀방정식과 지수평활법으로 각각 예측한 서울시 SOC 예산은 서로 큰 차이를 보이지 않고 있다는 것이다. 두 방법으로 구한 예측치로 다시 평균을 구하게 되면, 2020년, 2030년 및 2040년 서울시의 SOC 예산은 각각 2.0조 원, 2.5조 원 및 3.0조 원에 이르게 될 것으로 추산된다. 이 예산 규모는 대응하는 기간의 서울시 전체예산 전망치(2020년 29.7조 원, 2030년 38.1조 원 및 2040년 46.6조 원)에 대비하여 각각 6.6%, 6.5% 및 6.4%에 해당한다. 즉 서울시 SOC 예산은 2009~2016년의 평균치인 6.9%에서 중장기적으로 완만하게 하향하여, 2040년에는 6.4%로 조정될 것으로 추정한다.

서울시, SOC시스템 개선하고 기반시설사업에 명확한 우선순위 부여

사회기반시설은 비단 토목 관련 4개 본부·국이 추진하는 사업으로 국한되지 않는 비체계적인 관리는 현황 파악이 어려울뿐 아니라 자칫 여러 부서에서 과잉·중복투자가 이루어질 위험이 있다. 이에 서울시는 도시기반시설을 체계적으로 관리하는 시스템을 업그레이드하여 구축할 필요가 있다. 이 시스템은 도시기반시설의 현황 파악, 안전상태 점검, 예상되는 자연재해에 대한 대비, 시민 이용 상황 모니터링 및 추가수요 예측, 노후화 파악 및 교체예산 수립, 관련 연구과제 관리 등을 지원하게 된다. 서울시의 SOC 시스템은 좀 더 소프트한 분야를 아우르는 광의의 기반시설로 접근하여 중앙정부가 지원하지 아니하는 사각지대를 포함하면 중복의 문제를 피할 수 있다.

그리고 서울시는 기반시설사업에 명확한 우선순위를 부여할 필요가 있다. 장래에 계속해서 현안으로 대두될 가능성이 큰 세 분야(노후시설 교체 및 공동구 수용, 지상철 지하화, 미래산업 지원을 위한 기반시설)에 대해서는 중장기 기본계획을 수립하고, 이를 서울시 중장기 재정계획에 시급하게 반영하는 것이 전략적으로 타당할 것이다. 서울시의 이미 구축된 산업인프라와 산업 현황에 기초하여 장래 서울시가 선도하려는 친환경·신재생 성격의 신성장산업을 먼저 규명해야 한다.