연구보고서 2025-27

복수주소제 도입이 복지급여의 집행 및 비용분담 구조에 미치는 영향

고제이
장인수·장윤정

사람을 생각하는 사람들

KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS

▌연구진

연구책임자 **고제이** 한국보건사회연구원 연구위원

공동연구진 **장인수** 한국보건사회연구원 부연구위원
장윤정 한남대학교 행정학과 조교수

연구보고서 2025-27

복수주소제 도입이 복지급여의 집행 및 비용분담 구조에 미치는 영향

발 행 일 2025년 12월
발 행 인 신 영 석
발 행 처 한국보건사회연구원
주 소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)
전 화 대표전화: 044)287-8000
홈페이지 http://www.kihasa.re.kr
등 록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)
인 쇄 처 고려씨엔피

ⓒ 한국보건사회연구원 2025

ISBN 979-11-7252-102-8 [93330]
https://doi.org/10.23060/kihasa.a.2025.27

목 차

요약 ····· 1

제1장 서론 ····· 5

제1절 연구 배경 및 목적 ····· 7

제2절 연구 방법 및 구성 ····· 9

제2장 복수주소제 도입 논의 배경과 추진 현황 ····· 11

제1절 지방 인구소멸 위기와 중앙·지방정부 대응 ····· 13

제2절 복수주소제 개념과 생활인구 개념의 관계 ····· 43

제3절 국내 복수주소제 도입 관련 주요 논의 ····· 46

제3장 복수주소제 시행 국가 사례와 시사점 ····· 51

제1절 복수주소제 해외사례 고찰 ····· 53

제2절 복수주소제 시행 국가의 이중과세 사례와 함의 ····· 58

제3절 정책적 시사점 ····· 62

제4장 인구와 지방재정 및 복지비용 ····· 65

제1절 지방재정과 복지지출 여건 ····· 67

제2절 인구지표와 보통교부세 산정방식 ····· 78

제3절 복수주소 반영 시 쟁점 ····· 88

제5장 보통교부세 배분과 국고보조사업 지방비 대응여력 변화 ····· 99

제1절 시뮬레이션의 설계와 전제 ····· 101

제2절 보통교부세 배분 시뮬레이션 ····· 104
제3절 국고보조사업 지방비 대응 여력 분석 ····· 130

제6장 결론 ····· 149
제1절 요약 및 분석 한계 ····· 151
제2절 복수주소제 도입 시 고려사항 ····· 156

참고문헌 ····· 161

Abstract ····· 169

표 목차

〈표 2-1〉 2024년 지방소멸대응기금 우수 활용 사례 ····· 17
〈표 2-2〉 인구감소지수 산출 시 반영된 8개 지표의 산식(2021년 인구감소지수 산정) ····· 21
〈표 2-3〉 인구감소지수 산출을 위한 가중치 결과 ····· 23
〈표 2-4〉 인구감소지역 지원 특별법 제13~20조의 내용 ····· 26
〈표 2-5〉 인구감소지역 지원 특별법 제21~28조의 내용 ····· 28
〈표 2-6〉 시도별 인구감소지역 발전비전 ····· 35
〈표 3-1〉 오스트리아 잘츠부르크의 주거면적별 최대 세액 ····· 62
〈표 4-1〉 지방교부세의 종류 ····· 69
〈표 4-2〉 지방교부세 종류별 규모 변화(2015-2025) ····· 70
〈표 4-3〉 지방자치단체 세입예산: 2020-2025 ····· 72
〈표 4-4〉 연도별 국고보조금 및 지방비 부담 현황: 2020-2025 ····· 73
〈표 4-5〉 지방자치단체 복지예산 추이: 2020-2025년 ····· 75
〈표 4-6〉 주요 사회복지·보건분야 국고보조 내역사업 예산(2025) ····· 77
〈표 4-7〉 2025년도 교부·불교부단체 현황 ····· 80
〈표 4-8〉 측정항목·측정단위표(제5조제1항 관련) ····· 81
〈표 4-8〉 기초수요액 산정 시 지자체 인구수 반영 구조(2025년 기준) ····· 82
〈표 4-9〉 기초수요액 산정 시 지자체 사회복지 수혜대상 인원 반영 구조(2025년 기준) ····· 84
〈표 4-10〉 보정수요 구분-항목-세항목 ····· 85
〈표 4-11〉 복수주소 반영 시 보통교부세 변화와 문제점 ····· 89
〈표 4-12〉 사회보장급여 실거주지 신청제 확대 내역 ····· 91
〈표 4-13〉 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율 (제2조제1항 관련) ····· 95
〈표 5-1〉 시뮬레이션의 설계 및 주요 전제와 제약요인 ····· 103
〈표 5-2〉 시뮬레이션 대상 기초수요 항목의 규모 및 구성비(2023) ····· 105
〈표 5-3〉 2023년도 보통교부세 산정 및 시산을 위한 인구변수 설정 ····· 110
〈표 5-4〉 시나리오 A 시뮬레이션 결과 지방자치단체 구분별 보통교부세 산정액 ····· 112
〈표 5-5〉 시나리오 A 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 증가 지자체 ····· 114

〈표 5-6〉 시나리오 A 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 감소 지자체 ····· 114
〈표 5-7〉 시나리오 A 적용 시 1인당 보통교부세가 50만 원 이상 감소하는 지자체 ····· 116
〈표 5-8〉 시나리오 A 적용 시 1인당 보통교부세 산정액 감소분이 5천 원 이하인 지자체 ····· 117
〈표 5-9〉 시나리오 B 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 ····· 121
〈표 5-10〉 시나리오 B 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 증가 지자체 ····· 124
〈표 5-11〉 시나리오 B 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 감소 지자체 ····· 125
〈표 5-12〉 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세가 50만 원 이상 감소하는 지자체 ····· 127
〈표 5-13〉 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세가 5만 원 이상 증가하는 지자체 ····· 128
〈표 5-14〉 시나리오 A,B 공통의 교부세 증감 지자체 ····· 130
〈표 5-15〉 2023년 사회복지 분야·부문별 국고보조사업 집행 현황 ····· 131
〈표 5-16〉 분석 대상 사회복지분야 국고보조사업 현황(2023년) ····· 132
〈표 5-17〉 국고보조율 산정기준 ····· 133
〈표 5-18〉 여력지수 요약통계 ····· 136
〈표 5-19〉 지자체 규모별 여력지수 분포 ····· 138
〈표 5-20〉 재정자립도 구간별 평균 여력지수 ····· 140
〈표 5-21〉 총복지수요 구간별 평균 여력지수 ····· 141
〈표 5-22〉 복지수요 구간별 평균 여력지수 ····· 141
〈표 5-23〉 여력지수 하위 10% 지자체(시나리오 B 기준) ····· 142
〈표 5-24〉 여력지수 상위 10% 지자체(시나리오 B 기준) ····· 143
〈표 5-25〉 사업군 수요 수준별 평균 여력지수(시나리오 B 기준) ····· 145
〈표 5-26〉 복지수요 상위 3분위 권역별·시군별 평균 여력지수(시나리오 B 기준) ····· 147

그림 목차

[그림 2-1] 지방소멸지역 지표 선정의 접근 ····· 20
[그림 2-2] 제1차 인구감소지역대응 기본계획 –인구감소지역 활력 제고 추진–의 추진체계도 34
[그림 4-1] 보통교부세 산정 흐름도 ····· 79
[그림 5-1] 시나리오 A 적용 시 순 유동인구 유입과 지방교부세 산정액 증감분 간 관계 (기초지자체) ····· 113
[그림 5-2] 시나리오A 적용 시 인구 증가분과 1인당 교부세 증감분의 관계(기초지자체별) ·· 116
[그림 5-3] 현행 1인당 보통교부세와 시나리오 A 적용 시 1인당 보통교부세 감소액 간 관계 119
[그림 5-4] 시나리오 A 적용 시 1인당 교부세 변화율별 기초지자체 분포 ····· 120
[그림 5-5] 시나리오 B 적용 시 순유동인구 유입과 지방교부세 산정액 증감분 간 관계 ····· 122
[그림 5-6] 시나리오 B 적용 시 보통교부세 증감액별 기초지자체 분포 ····· 123
[그림 5-7] 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세 증감액별 기초지자체 분포 ····· 126
[그림 5-8] 현행 1인당 보통교부세와 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세 증감액 간 관계 127
[그림 5-9] 현행 1인당 교부세 대비 시나리오 B 적용 시 1인당 교부세 변화율 ····· 129
[그림 5-10] 시나리오별 여력지수 분포 ····· 137
[그림 5-11] 사업군별 여력지수와 지방비 규모 ····· 139
[그림 5-12] 복지수요 수준별 지역 분포 ····· 144

발|간|사

최근 인구 감소와 지역 간 이동이 확대되면서 주민의 실제 생활권과 행정상 주소지가 반드시 일치하지 않는 사례가 점차 늘어나고 있다. 이러한 변화는 지방재정 운용과 복지 행정에도 새로운 논의를 요구하고 있으며, 그 가운데 하나로 복수주소제 도입 가능성에 대한 학계와 정치권의 관심이 커지고 있다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여, 복수주소제가 도입되는 상황을 가정할 때 지방재정 배분의 기초가 되는 인구 관련 지표가 달라질 경우 나타날 수 있는 제도적 쟁점을 검토하고자 수행되었다. 특히 지방자치단체의 재정적 책임과 행정 집행이 밀접하게 연결된 사회복지분야 국고보조사업을 중심으로 향후 정책 논의에 참고가 될 수 있는 기초적인 분석 틀을 마련하고자 하였다.

본 연구가 인구구조 변화와 생활권 이동에 대응하는 정책 논의에 있어 작은 참고 자료로 활용되기를 기대한다. 아울러 본 연구를 수행하기 위해 성실히 노력해 준 연구진의 노고에 깊이 감사드리며, 연구 과정에서 귀중한 의견과 도움을 주신 관계 전문가 여러분께도 감사의 뜻을 전한다.

2025년 12월

한국보건사회연구원 원장

신 영 석

요약

1. 연구의 배경 및 목적

최근 지방 인구소멸 위기가 심화하면서, 중앙정부와 지방자치단체는 다양한 대응책을 모색해 왔다. 그중 복수주소제는 생활인구의 이동을 제도적으로 반영함으로써, 지방 간 재정 불균형과 서비스 접근 격차를 완화할 방안으로 주목받고 있다. 그러나 그간의 논의는 대부분 지방재정 확충이나 세원 공유에 초점이 맞춰져 있었으며, 복수주소제가 복지급여의 집행·관리, 수급자 책임 귀속, 부정수급 방지 등 행정적 측면에 미치는 영향은 충분히 검토되지 않았다. 이에 본 연구는 복수주소제 도입 시 지방의 복지재정 여건, 특히 보통교부세 배분구조와 지방비 대응능력에 미치는 파급효과를 시뮬레이션을 통해 실증적으로 검토하고, 복지급여 집행 과정의 재정적·행정적 쟁점을 사전에 진단하는 것을 목적으로 한다.

2. 주요 연구 내용

독일, 프랑스, 오스트리아, 네덜란드 등 복수주소제를 시행 중인 국가들은 생활인구 이동을 제도적으로 인정하되, 조세·재정·복지의 정합성을 확보하기 위해 다양한 보완 장치를 마련하고 있다. 예를 들어, 독일의 제2주택세(Zweitwohnsitzsteuer), 프랑스의 주택세(surtaxe sur les résidences secondaires), 잘츠부르크(오스트리아)의 제2주택세 등은 생활인구의 이용 기반에 따라 세원을 보완함으로써, 지방 간 형평성을 유지하고 재정 부담의 왜곡을 최소화하려는 시도로 파악된다. 이들은 모두 복수주소제 도입 시 세원 이동과 복지수요 변화의 정합적 설계가 필수적임을 보여준다.

특히 복수주소제 도입은 복지급여의 집행과 관련해서 더욱 복잡하고 첨예한 논란이 예상된다. 첫째, 급여유형별로 재·행정적 책임 귀속의 혼선이 예상된다. 현금성 급여의 경우, 주 주소-부 주소 관할 지방자치단체 간 분담 형태로 어떤 방식이든 명확화가 수월할 수 있다. 다만, 신청, 심사, 자격 관리 등 행정 처리와 관련해서는 혼란이 발생할 수 있다. 한편, 돌봄 등 서비스의 경우, 실제 서비스 이용(집행지)이 중심인데 주 주소와 생활지가 분리되면서 서비스 공급과 재/행정적 책임이 분리되는 문제가 발생할 수 있다. 둘째, 시설 기반 서비스의 공간적 인프라 배치의 불일치와 고정비 부담이 문제일 수 있다. 어린이집 등 시설 기반 서비스는 주민등록 인구를 기준으로 설치·운영되고, 전문인력 역시 예산과 정원관리 규정에 따라 경직적으로 운영된다. 복수주소 등록 허용으로 이용자 편의는 증가할 수 있으나, 복수주소인구가 집중되는 지역의 시설은 과부하 및 대기수요로 민원이 증가하고 복수주소인구가 줄어든 지역은 최적 이용률 미만으로 가동, 시설·인력의 유휴비용이 증가하는 비효율이 발생할 수 있다. 이러한 서비스 수요와 공급의 조정속도 차이는 복수주소제 도입 시 제도 운영비를 큰 폭으로 증가시킬 수 있다. 셋째, 현재는 집행지=책임지를 전제로 보조금의 교부-집행-정산 흐름이 설계되어 있다. 지자체 간 상계 정산에 대한 명확한 법 규정이 정비되지 않은 상황에서, 복수주소제가 시행되면 급여의 집행지와 책임지가 괴리되는 상황이 늘어나며 그에 따른 보조금의 정산 공백이나 지자체 간 분쟁의 소지가 존재한다. 또한 복지수요 예측과 공급을 어렵게 함으로써 재정 관리에 부담을 초래한다. 넷째, 중복신청이나 부정수급 및 분쟁 가능성을 높일 수 있다. 마지막으로 복지비 대응과 관련한 지자체 간 재정불균형이 더욱 확대될 가능성이 존재한다.

마지막 쟁점인 지방의 복지비 대응 능력과 관련해서, 본 연구는 2023년을 기준으로 보통교부세 산정 항목 중 인구 관련 지표를 가상의 복수주

소인구로 대체하는 시뮬레이션을 수행하였다. 분석 결과, 총량이 고정된 보통교부세 재원을 가상의 복수주소인구를 반영하여 조정할 경우, 비수도권 지역 중 복지수요가 높은 군 지역에 대해서는 유리한 영향을 줄 수 있으나, 복지수요가 높지만 생활인구 순유출이 발생하는 수도권 베드타운형 시 지역의 경우 복지비 부담이 가중될 가능성이 크다는 점이 확인되었다.

3. 결론 및 시사점

가용자료의 제약으로 복지급여의 집행과 관련한 여러 다양한 쟁점에 대해서 모두 실증적으로 다루지 못한 한계에도 불구하고, 이번 연구 결과는 총량이 한정된 재원에 대하여 실생활 인구이동을 고려한 배분 시 지자체 간 복지비 대응 여력 구조를 변화시키며, 특히 복지수요가 높은 수도권 베드타운형 시 지역의 재정 부담이 가중될 수 있는 위험이 존재함을 보여주고 있다. 이러한 불균형은 복지급여의 집행체계와 재원 공유방식의 부정합성에 기인한다.

실생활 범위가 확대되는 환경에서 생활권을 기준으로 한 복지 형평성과 재정 책임성을 동시에 확보하려면, 인구이동(인구통계)-재원의 공유(조세·재정)-재원의 집행(복지)체계 3축의 정합성을 얼마나 정교하게 설계하는가에 달려 있다. 이런 점에서 이번 연구에서 제시한 시뮬레이션 결과는 제도 설계를 위한 출발점이자 기초 모형으로 이해되어야 하며, 향후 정책실험과 실무 협의의 과정에서 보완·확장해 나가는 과정이 필요할 것이다.

주요 용어: 복수주소제, 국고보조사업, 대응 지방비

제1장

서론

제1절 연구 배경 및 목적
제2절 연구 방법 및 구성

제 1 장 서론

제1절 연구 배경 및 목적

우리나라의 저출산·고령화 현상은 세계적으로 가장 빠른 속도로 진행되고 있으며, 이에 따른 지방의 인구 소멸 위기는 국가적 과제로 부상하고 있다. 통계청의 장래인구추계(2023)에 따르면 2040년까지 전국 시군구의 절반 이상이 소멸 위험지역에 해당할 것으로 전망된다. 특히 농어촌 및 지방 중소도시는 청년층의 지속적인 수도권 유출과 급속한 고령화로 인해 인구 재생산 기반 자체가 약화하고 있다. 이러한 상황은 지방재정의 취약성을 심화시키고, 복지서비스의 공급 기반마저 위협하고 있다.

이러한 문제에 대응하기 위해 정부는 「인구감소지역 지원 특별법(2022.6.10.)」을 제정하고 '생활인구' 개념을 도입하는 등 정책적 대안을 모색하고 있다. 생활인구는 주민등록 인구 외에도 지역에 일정 기간 머무르며 소비·노동·사회적 활동에 기여하는 체류 인구를 포함하는 개념으로, 지방소멸 문제에 대응하는 새로운 정책지표로 주목받고 있다. 그러나 생활인구 제도만으로는 행정적 주소 체계에 기반한 재정 배분과 복지급여 전달구조의 한계를 해소하기 어렵다는 점이 문제로 지적된다.

이러한 맥락에서 최근 지방자치단체와 학계를 중심으로 '복수주소제' 도입 논의가 확산하고 있다. 복수주소제는 주민등록상 주소 외에 생활권에 기반한 제2의 주소 등록을 허용하는 제도로, 독일·오스트리아·스위스 등 유럽 일부 국가에서 시행되고 있다(홍근석, 2019b). 국내에서도 영호남 광역단체장 공동 성명(2023.3) 등을 통해 제도 도입 필요성이 제기되

는 등 정책 아젠다로 부상하고 있다.

하지만 복수주소제 도입은 단순히 인구통계 보완이나 지방세 배분 문제를 넘어, 현행 복지급여의 집행 방식과 비용 분담 구조 전반에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 현재 기초연금, 아동수당, 기초생활보장급여 등 주요 복지급여는 국가와 지방자치단체가 분담 비율에 따라 재정을 부담하는 국고보조 형태로 운영된다. 이 과정에서 수급자의 주소지는 급여 비용 분담의 핵심 기준으로 작동한다. 따라서 복수주소제가 도입될 경우, 동일한 수급자가 복수 주소지를 보유함으로써 급여 집행의 책임 주체가 불분명해지고, 중앙·광역·기초 간 비용 분담 체계에서 새로운 갈등과 불균형이 발생할 수 있다.

복수주소제와 관련한 연구는 주로 지방 인구소멸 대응이나 지방재정 확충 측면에서 이루어져 왔다. 신원득 외(2012)는 복수주소제 개념을 국내에 처음 소개하며 지방자치제도 발전과의 연계 가능성을 논의하였다. 홍근석(2019b)은 복수주소제의 필요성과 도입 방식별 기대효과 및 한계점을 검토하며 직주분리 허용, 부거주지 허용, 전면 허용 등 다양한 모델을 제시하였다. 또한 차미숙 외(2021)는 지방소멸 대응 대책의 하나로 복수주소제를 언급하면서 제도 설계 방향을 제안하였다. 윤영근, 탁현우(2021) 역시 주민 수요 대응 관점에서 복수주소제 도입 가능성을 검토하였으나, 법제 분석에 초점이 맞추어져 있었다.

그러나 이들 연구는 대체로 복수주소제의 법제적 타당성이나 지방세·교부세 공유 가능성 등 제도 도입 자체의 필요성 논의에 국한되어 있다. 반면, 제도 도입 시 가장 중요한 쟁점인 복지급여 집행 및 비용 분담 구조에 미칠 영향에 대해서는 체계적인 분석이 이루어지지 않았다. 우리나라 복지제도의 다수가 국고보조사업 형태로 운영됨에도 불구하고, 복수주소제가 수급자 관리, 급여 전달 책임, 부정수급 방지 등 복지 행정 전반에

어떤 영향을 미칠지에 대한 연구는 거의 없다. 이는 제도 도입 논의가 재원 공유 차원에 머무르고 있음을 보여주며, 복지재정 측면에서의 검토를 요구한다.

이에 본 연구는 이러한 제도 도입이 지방재정 특히, 보통교부세 배분과 복지재정 여건에 미치는 영향을 시산 작업을 통해 검토하고, 복수주소제 도입 시 복지급여의 집행과 관련한 재정적·행정적 문제를 사전에 진단하는 것을 목적으로 한다. 이를 통해 제도 도입 여부와 구체적인 방식을 결정하는 데 있어 참고할 수 있는 기초자료를 제공하고, 지방인구 감소 대응과 지방 복지재정 운영 간 균형을 도모하고자 한다.

제2절 연구 방법 및 구성

본 연구는 문헌 연구, 재정시뮬레이션, 사례 비교 분석을 병행하는 다층적 접근을 취한다. 우선 국내외 선행 연구와 제도 현황을 검토하여 지방인구소멸 대응 정책과 복수주소제 논의의 배경과 쟁점 사항을 정리하고, 생활인구 개념과 복수주소제와의 관계를 검토한다. 또한 독일, 오스트리아, 일본 등 관련 제도 운영 경험이 있는 국가의 사례를 분석하여 한국 제도환경과의 비교를 통해 정책적 시사점을 찾고 정리한다. 다음으로 지방 복지재정의 주요 재원 중 보통교부세의 산정방식에 인구 개념을 달리하여 복수주소제 도입을 가정한 재원 조정 시뮬레이션을 수행한다. 그리고 그 결과가 각 지자체의 국고보조사업 지방대응비 부담에 어떠한 영향을 미치는지를 복지수요 및 재정여건 지표와 연계하여 지자체 간 형평성에 미치는 영향을 평가한다. 마지막으로 결론에 갈음하여 복수주소제 도입 시 예상되는 제도적·행정적 과제를 제시한다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제1장은 서론으로 연구의 필요성과 목적을 다루고, 제2장은 복수주소제 도입 논의 배경과 추진 현황을 정리한다. 제3장은 해외 국가의 복수주소제 사례를 분석한다. 제4장은 인구가 지방재정과 복지비용과 어떠한 관계를 맺고 있는가에 대하여 살펴보고, 복지재원의 집행과 관련한 쟁점을 정리한다. 제5장은 복수주소제가 복지급여의 집행과 비용 분담 구조에 미치는 영향에 대한 검토를 위하여 보통교부세 조정에 따른 국고보조사업 지방비 부담 변화에 대한 분석을 수행한다. 제6장은 주요 분석 결과와 한계점을 요약하고, 결론에 갈음하여 복수주소제 도입을 위한 정책적 고려사항을 제시한다.

제2장

복수주소제 도입 논의 배경과 추진 현황

제1절 지방 인구소멸 위기와 중앙·지방정부 대응
제2절 복수주소제 개념과 생활인구 개념의 관계
제3절 국내 복수주소제 도입 관련 주요 논의

제 2 장 복수주소제 도입 논의 배경과 추진 현황

이하에서는 복수주소제가 어떠한 정책적 맥락에서 논의됐는지, 국내 도입 논의의 주요 흐름과 관련 선행연구에서 제시된 쟁점사항을 정리하고자 한다.

제1절 지방 인구소멸 위기와 중앙·지방정부 대응

1. 현황 개요

지방 인구소멸 위기는 한국 사회가 인식하고 있는 중대한 국가적 당면 과제 중 하나로, 고령화 및 저출산 현상이 장기화함에 따라 특히 농촌 및 중소도시를 중심으로 인구가 급속도로 감소하고 있다. 문제는 이러한 위기 상황이 단순한 지역 차원의 문제가 아니라 국가 전체의 지속 가능성과 직결되는 심각한 사회경제적 위기를 야기하고 있다는 점에 있다(장인수 외, 2020; 장인수 외, 2021). 이러한 인구 감소는 지역 경제의 위축, 지방세 수입의 감소, 교육 · 의료 · 복지 서비스의 축소, 지역 공동체의 감소로 이어지며 궁극적으로는 지역 인구 위기를 비롯한 제반 지역의 사회경제적 기반이 바람직한 기능을 수행하지 못할 개연성으로 이어지고 있다(장인수 외, 2020). 단적으로, 한국고용정보원에서 발표하고 있는 소멸위험지수와 관련하여, 소멸위험지역으로 분류되는 기초지자체의 수는 228개 시군구 기준 2002년 기준 4개 지역에서 매년 증가하여 2023년 114개

지역을 돌파하여 2024년 130개 지역에 이르고 있으며(이상호, 2024), 2024년 기준 재정자립도가 10 이하인 기초지자체도 45개 지역으로 나타나고 있는 것이 이를 직접적으로 지지하고 있다(통계청, 2025). 이에 중앙정부는 '지방소멸대응기금' 배분과 '지방소멸대응 기본계획' 수립 등을 통해 재정적 · 정책적 지원을 강화하고 있다(행정안전부, 2024.11.5; 행정안전부, 2024.1.3). 보다 구체적으로, 지방소멸 위기에 대응하는 측면에서 가장 중요하게 살펴볼 중앙정부의 대응은 앞서 설명한 지방소멸대응기금 배분과 「인구감소지역 지원 특별법(2025.4.1., 일부개정)」 및 동법 시행령을 바탕으로 한 여러 특례로 요약할 수 있는데, 이는 지역 인구감소에 대응하기 위한 중앙정부의 재정적, 행정적 지원 기반 구축과 추진이라는 점에서 분명한 의미가 있다. 행정안전부에 따르면, 지방소멸대응기금은 인구감소지수를 활용하여 지난 2021년 10월 19일에 지정, 고시된 89개 인구감소지역과, 인구감소지수가 인구감소지역 다음으로 높은 18개 관심지역, 그리고 인구감소지역 및 관심지역 관할 광역지자체에 2022년부터[1] 연 1조 원 규모로 차등적으로 배분되고 있다. 또한, 지자체 역시 청년 유입 및 정주 여건 개선, 귀농 · 귀촌 유도, 출산장려금 지급 등의 다양한 자구책을 추진하고 있다.

최근 부각되고 있는 이러한 중앙정부의 정책 대응은 상반된 견해가 제시되고 있다. 즉, 앞서 언급한 것과 같이, 주요 사회적 과제 중 하나로 대두되고 있는 지역 인구 감소에 대응하기 위한 중앙정부의 정책 대응의 시초라는 점에서 의의가 있다는 논의를 제시할 수 있다(장인수, 2024a), 즉, 이러한 견해의 요지는 그간의 관련 정책이 지역 인구 감소에 주목하는 것이 아니라 지역 균형발전 측면에서의 낙후지역 지원에 더욱 주목하

1) 2022년은 하반기부터 배분되었으므로, 연 1조 원 규모가 아니라 7,500억 원 규모로 배분되었다.

는 경향(박진경, 한표환, 2024)이 다분하였던 한계점을 넘어서, 지역 인구변동에 주목하기 시작한 최초의 추진 정책으로서의 의미가 존재하는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 반면, 지역 인구 감소가 최근 촉발된 것이 아니라 1990년대 초반부터 이어져 온 청년층 중심의 사회적 감소와 이에 따른 자연적 감소가 복합적으로 작용한, 소위 오랫동안 축적된 인구 변동의 결과적 산물임을 상기하면(장인수 외, 2021), 지역 인구 감소에 대한 대응 시기는 시의성 측면에서의 아쉬움이 적지 않다는 견해도 존재한다.(장인수, 2024b; 장인수, 배호중, 2024). 이들의 견해는 공통적으로 최근 부각되고 있는 지역 인구 감소, 지역 인구 위기에 대응하기 위한 중앙정부의 인구감소지역 및 관심지역 지정과 이들 지역에 대한 지방소멸대응기금 배분, 행정적 특례 부여 등의 지원 정책은 중앙정부의 지역 인구 감소에 대응하기 위한 본격적 움직임이라는 의의가 다분함에도 불구하고, 그 시기적 측면에서는 한계를 노정하고 있다는 것으로 요약할 수 있다.

2. 정책 대응

가. 지방소멸대응기금 관련 사업

지방소멸대응기금은 앞서 언급한 것과 같이, 지역 인구 감소 및 지방소멸 위기에 대응하기 위하여 지난 2022년 하반기부터 배분된 재원으로, 특히 연 1조 원 규모가 본격적으로 배분된 2023년과 비교하였을 때, 2024년에는 지자체가 중장기적 관점에서 안정적으로 사업을 추진할 수 있도록 기본 배분액을 높였으며, 추가로 기금의 효율적 활용과 집행 정도를 고려하여 추가적인 기금 배분이 가능하게 개선된 특징이 존재한다.(행정안전부, 2024.11.5). 이러한 지방소멸대응기금 활용과 관련된 우수지

역의 주요 사례는 특히 지역활력타운, 시군구 연고산업육성사업, 지역활성화 투자펀드, 4대특구 등 지방시대위원회의 관련 정책사업 간 연계 및 협력 여부가 보다 고려된 특징이 존재하고 있으며, 구체적으로 지역활성화 투자펀드와 연계사업(단양군), 지역활력타운·빈집활용 등을 통한 정주여건 개선사업(청도군), 지역 공공의료 인프라 조성사업(하동군) 등이 제시되고 있다(행정안전부, 2024.11.5.). 다음의 〈표 2-1〉에서 확인할 수 있는 것과 같이, 지방소멸대응기금 우수지역 사례는 대체로 지역의 특화산업, 정책 수요를 긴밀하게 반영하여 지역 인구 감소에 대응하기 위한 인프라 구축의 특성을 갖는 것으로 요약할 수 있으며, 특히 충청북도 단양군과 전라남도 신안군의 경우 관광, 휴양 측면의 생활인구 유입을 도모하여 지역 경제 활력을 제고하기 위한 목적을 견지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 지역 인구 감소에 대응하기 위하여 기존의 정주 인구가 아닌 체류, 생활인구와 같이 인구학의 사실인구(de facto population) 개념(Rowland, 2003)을 준용하고 있다는 점에서 의미가 있기 때문이다. 무엇보다도 아래의 우수 사례는 지역 인구 감소 대응과 관련하여 중앙정부 및 지자체의 연계 및 협력이 어떻게 이루어질 필요가 있는지에 대한 시사점을 제시하고 있다는 점에서도 의미가 있다고 할 것이다. 가령, 중앙정부의 행정적, 재정적 지원에 의한 지역 정책이 실효성 있게 추진되기 위해서는 지역의 정책 수요를 내실 있게 발굴하고 지역 정책 추진 기반을 심도 있게 진단하고 조성하고자 하는 지자체의 노력도 중요하게 인식될 필요가 있다는 것이다.

〈표 2-1〉 2024년 지방소멸대응기금 우수 활용 사례

지역	사업 내용
인구감소지역(8개)	
고흥군	〈청년창업형 스마트 농수축산밸리 조성〉 • (목적) 스마트 농수축산밸리를 조성하여 청년 창업형 일자리 창출 및 지역 내 정착 유도 • (내용) 스마트 원예단지 조성, 스마트 축산ICT 단지 조성, 스마트 수산양식단지 조성, 청년창업컨설팅 지원
남원시	〈지역혁신형 천연물 바이오소재 생태환경 기반 조성〉 • (목적) 지리산의 풍부한 천연자원을 활용한 신산업으로 천연물 기반 첨단소재 발굴, 기업 맞춤형 소재개발·실증 등을 통한 바이오소재 혁신 공급 기반을 조성 • (내용) 남원 천연물 바이오소재 융합센터 구축·운영, 천연물 바이오소재 산업 인재양성 프로그램 운영 및 바이오산업 네트워크 플랫폼 운영
단양군	〈단양 미라클파크 조성〉 • (목적) 관광 체류인구 유치 확대로 지역 활력 증진 및 지역경제 활성화 • (내용) 지역활성화 투자펀드 사업과 연계, 단양역-시루섬 경관 조성하고 단양강 등 자원특성을 활용한 관광스타트업 홍보 및 지질투어 프로그램 운영
보령시	〈보령 탄소중립 에너지필드〉 • (목적) 탈석탄화 기조에 따른 고용위기를 극복하고 지역경제 활력 회복을 위한 대체산업 발굴·육성 지원 • (내용) 대규모 수소생산기지 구축과 연계하여 LNG냉열 특화산업단지 조성, 수소터빈 시험연구센터 구축, 수소기업 R&D허브 구축 및 지원프로그램 운영
신안군	〈Book-아일랜드 팔금 커뮤니티 조성〉 • (목적) 팔금도의 자연·문화유산을 결합하여 Book-아일랜드를 조성하고 인문학 기반 비즈니스 생태계 구현 • (내용) 거점 커뮤니티 센터, 셰프 빌리지(천일염 테마), 창작스튜디오, 북스테이하우스 등 체류인구 지원시설 및 주민 커뮤니티 지원 시설 조성
청도군	〈모이다, 콤팩트시티 청도〉 • (목적) 지역활력타운과 대중교통(행복버스) 순환노선을 중심으로 주거, 문화, 일자리 3개 요소 기능을 강화하여 청년층 수요 욕구를 충족하고 활력있는 콤팩트시티를 완성 • (내용) 청년·신혼부부 등 위한 지역활력타운 조성(50호), 연령별 특성에 맞는 주거·커뮤니티 공간 조성, 빈집재생을 통한 숙박·문화공간 조성, 청년창업 지원 등
하동군	〈매력도시 하동 건강 인프라 구축〉 • (목적) 공공의료 거점 조성하여 인구유출 원인 해소 및 '매력있고 건강한 도시' 이미지 구축 • (내용) '별천지 하동 행복 의료원'을 조성하여 종합병원급 의료서비스 공간을 구축하고 건강행복학교를 통해 건강 증진 프로그램 운영 및 건강 코디네이터 양성

지역	사업 내용
횡성군	〈미래 모빌리티 거점 특화단지 기반 조성〉 • (목적) 이(e)모빌리티* 관련 기관 및 기업 집적화를 바탕으로 청년인구 일자리 창출 및 핵심인재 유입 도모 * 전기동력을 이용하여 생활교통과 물류배송 목적으로 사용하는 1~2인용 이동수단 • (내용) 산업단지 근로자 등을 위한 복합커뮤니티시설(소통공간, 키즈카페 등) 조성 및 모빌리티 거점 특화단지 내 기반 조성
관심지역(2개)	
김천시	〈김천형 이음플랫폼, 김천ZIP(집)〉 • (목적) 농업 근로자를 위한 쾌적하고 안전한 거점형 생활공간을 조성하여 근로 만족도를 제고, 농가일손 부족을 해소하고 지속적인 지역농업 활성화에 기여 • (내용) 농업 근로자의 안정적 거주공간 및 쾌적한 생활편의 지원공간(커뮤니티센터)을 조성하고, 근로자·귀농인 대상 지원 프로그램 운영
포천시	〈포천 에듀케어 플랫폼 조성〉 • (목적) 지역 교육혁신, 여가 환경을 조성하는 정주 여건 개선과 함께 보육·교육 인프라 확충 • (내용) 돌봄·교육·여가 복합공간인 포천 에듀케어 플랫폼(온·오프라인)을 구축하고, 포천형 돌봄 프로그램, 멘토링·다문화 지원 프로그램 등 운영

출처: "2025년도 지방소멸대응기금 1조원, 광역 15개, 기초 107개 지역 지원", 행정안전부 보도자료, pp.4-5. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=113513에서 2025.4.12. 인출.

나. 인구감소지역 지정을 위한 인구감소지수 개발 및 도출

앞서 살펴본 인구감소지역과 관련하여, 이들 지역을 지정하는 데 활용된 인구감소지수는 대한민국 정부가 지역 인구 감소 현상에 체계적으로 대응하기 위해 도입한 복합적 통계지표의 성격을 띠고 있다. 아울러, 기존의 단일 지표 방식이 갖는 한계를 극복하고자 다양한 인구 관련 변수를 종합적으로 반영하여 산출되었다고 할 수 있다. 이 인구감소지수는 「국가균형발전특별법」 및 동법 시행령 개정에 따라 법적 근거를 마련하였으며, 2021년 10월 처음으로 89개 시군구가 인구감소지역으로 지정되는 데 근거로 활용되었다(김현호 외, 2021).

이들 연구에 따르면, 인구감소지수의 개발 배경에는 지방소멸 측정 방법에 대한 비판을 비롯하여, 중앙정부의 정책 처방에 대한 비판, 그리고 무엇보다도 일본의 '지방소멸위험지수'(마스다 히로야)와 같은 단순 비율형 지표가 노정하는 한계에 대한 문제의식과 밀접하게 맞물려 있는 것으로 보인다. 이러한 개념을 우리나라 지역에 적용하여 공표되고 있는 지방소멸위험지수(이상호, 2016)는 지역의 20~39세 여성 인구를 65세 이상 인구로 나눈 값으로, 0.5 미만이면 소멸위험지역으로 분류하는 방식을 취하고 있다. 다만, 이 방식은 지역 인구의 사회적 이동을 고려하지 못한다는 점, 특정한 수치를 기준으로 소멸위험과 그렇지 않은 지역으로 구분하는 판단의 근거가 불명확한 문제가 있다고 보고되고 있다(김현호 외, 2021). 즉, 이들의 비판은 지역의 실제 인구 구조 변화와 이동, 재정여건 등 다양한 현실을 반영하지 못한다는 논의로 요약할 수 있다. 종합적으로, 본 절에서 논의하고자 하는 인구감소지수는 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 일환으로 중앙정부가 개발한 더욱 정교한 다중지표 기반 지수의 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.[2] 다음 그림은 이들이 고려하고 있는 지방소멸지역 지표 선정 접근 방식을 보여주고 있는데, 이는 개념적 요건과 제약 요소 등의 여러 정합성을 복합적으로 고려하여 인구감소지수를 산정하였음을 시사하고 있다.

2) 김현호 외(2021)에서는 지방소멸종합지수로 명명하고 있으나, 이 지수는 이후 행정안전부가 인구감소지역 지정 시 활용된 인구감소지수라고 명명하고 있는 지수와 동일하므로, 본 절에서는 인구감소지수로 통일하여 언급함.

〔그림 2-1〕 지방소멸지역 지표 선정의 접근

출처: " 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발", 김현호, 이제연, 김도형. 2021. 한국지방행정연구원. 표3-1. 인용, p. 69.

행정안전부(2021.10.18.)에서 확인할 수 있는 것과 같이 인구감소지수는 지역의 인구변동과 관련된 8개 핵심 지표를 활용하여 산출된다. 이들 세부 지표는 지역 인구감소와 관련된 여러 인과적 특성을 간명하게 반영하기 위하여 구성된 것으로 이해되고 있다.

인구감소지수를 산출하기 위하여 활용되는 8개의 세부 구성지표와 관련하여, 먼저 연평균 인구증감률 지표는 최근 5년 및 20년간의 인구증감률을 모두 반영하여 인구감소의 지속성과 최근 추세를 동시에 살펴보고자 하는 목적을 가지고 있다. 인구밀도는 최근 5년간 행정구역 면적당 인구변화를 통해 지역의 상대적 인구규모(밀집도) 변화 및 공간상 집적된 경제활동의 수준을 반영한다. 청년순이동률은 최근 5년간 청년(19~34세) 연앙인구 대비 청년 순이동자 수 변화를 통해 지역 인구의 사회적 이동 추이를 반영하며, 주간인구는 2020년 국가교통DB에서 추출된 지역의 주간인구 규모를 통해 지역의 활력(소비 및 경제활동)을 반영한다. 고

령화 비율 지표는 최근 5년간 총인구 대비 65세 이상 고령인구 변화를 통해 지역의 복지수요 가중 및 생산성 저하 정도를 반영하며, 유소년 비율의 경우 최근 5년간 총인구 대비 14세 이하 유소년 인구 변화를 통해 향후 지역 노동시장의 변화와 지역 침체도를 반영한다. 조출생률은 최근 5년간 연앙인구 대비 출생아 수 변화를 통해 지역 인구의 자연적 증감 추이를 반영하며, 마지막으로 재정자립도는 최근 5년간 지자체 일반회계 규모 대비 자체수입 변화를 통해 지방재정의 여건을 반영하기 위하여 포함되었다(행정안전부, 인구감소지역 지정. 웹페이지 요약).

〈표 2-2〉 인구감소지수 산출 시 반영된 8개 지표의 산식(2021년 인구감소지수 산정)

지표명	산식	지표 자료원
연평균 인구증감률	$\left(\frac{\text{2020년 인구}}{\text{2001년 인구}}\right)^{1/19}-1,\ \left(\frac{\text{2020년 인구}}{\text{2016년 인구}}\right)^{1/4}-1$	통계청, 주민등록인구현황
인구밀도	$\frac{\sum \text{총 인구}}{\sum \text{행정구역면적}}$	통계청, 행정구역 현황
청년순이동률	$\frac{\sum \text{청년 순이동자수}}{\sum \text{청년 연앙인구수}}$	통계청, 국내인구이동통계
주간인구	상주인구 + (주간유입인구 − 주간유출인구)	국가교통DB, 통근·통학·업무 통행인구
고령화 비율	$\frac{\sum \text{65세 이상 인구}}{\sum \text{총 인구}}$	통계청, 주민등록인구현황
유소년 비율	$\frac{\sum \text{14세 이하 인구}}{\sum \text{총 인구}}$	통계청, 주민등록인구현황
조출생률	$\left(\frac{\sum \text{출생아수}}{\sum \text{연앙인구수}}\right)\times 1{,}000$	통계청, 인구동향조사
재정자립도	$\left(\frac{\sum \text{자체수입}}{\sum \text{지자체 예산규모}}\right)\times 100$	통계청, 재정자립도

출처: 행정안전부. 인구감소지역 지정. https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do에서 2025.4.20. 인출.

인구감소지수는 앞서 살펴본 8개의 세부 구성 지표별 표준화를 수행하고 이후 이들 지표의 가중평균을 산출하는 방식으로 도출된다. 인구감소지역 지정은 인구감소지수 산출에 따라 최초 지정 이후 5년 주기로 갱신하여 지수를 재산출하고 추가 지정 여부를 검토하는 것으로 요약할 수 있다(김현호 외, 2021).

인구감소지수 산출 과정에 있어서는 지표 표준화와 가중치 산정에 대하여 특히 주목할 필요성이 있다. 지표 표준화와 가중치 산정은 여러 다양한 특성과 단위가 상이한 지표를 한 개의 인구감소지수로 산출하기 위하여 요구되는 과정으로 이해되고 있다. 이와 관련하여 지표의 표준화는 각 지표의 값을 0에서 1 사이의 동일한 척도로 변환하는 과정으로, 일반적으로는 '최대-최소 표준화(min-max normalization)' 방식을 적용하는데, 이는 각 지표의 관측값에서 최솟값을 빼고, 전체 범위(최댓값-최솟값)로 나누는 방식으로 요약할 수 있다(김현호 외, 2021). 이러한 과정을 거치게 되면 8개의 세부 구성 지푯값은 모두 0(최소)-1(최대) 내 위치하게 되고 지푯값 크기와 양호함이 비례 관계가 형성되도록 하는 것이다. 반면, 고령화 비율과 같이 비례 관계가 아닌 경우 1에서 표준화값을 빼는 방식(역방향 표준화)으로 조정하는 과정을 거치게 된다(김현호 외, 2021). 또한 요인분석을 통해 8개 지표에 대한 가중치를 산출하였는데, 이는 다음 표를 통해 확인할 수 있다. 연평균 인구증감률(20년간, 5년간)의 가중치가 다른 지표에 비하여 상대적으로 가중치값이 큰 것을 확인할 수 있는데, 이는 본 지표가 두 개 세부지표를 활용하고 있기 때문으로 이해되고 있다.

〈표 2-3〉 인구감소지수 산출을 위한 가중치 결과

지표	가중치
연평균 인구증감률(20년간, 5년간)	0.234
유소년비율(5년 평균)	0.113
조출생률(5년 평균)	0.102
청년순이동률(5년 평균)	0.108
고령화비율(5년 평균)	0.114
주간인구(5년 평균)	0.105
인구밀도(5년 평균)	0.110
재정자립도(5년 평균)	0.114
계	1

출처: "국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발", 김현호, 이제연, 김도형. 2021. 한국지방행정연구원. 표 3-5. 수정 인용(지방소멸종합지수→인구감소지수로 수정), p. 78.

상기 표에서 확인할 수 있는 세부 구성지표별로 도출된 가중치는 모든 가중치의 합이 1이 되도록 정규화(normalization)를 거쳐 산출된다(김현호 외, 2021).

$$\text{지방소멸지수} = \sum_{i=1}^{n} W_i X_i \quad (W_i: i\text{지표에 대한 가중치},\ X_i: \text{표준화된 } i\text{지표})$$

종합적으로 인구감소지수(지방소멸지수) 산출은 8개 세부지표에 대하여 표준화를 수행하고 이후 가중치를 산정하여 이러한 가중치가 반영된 표준화 지표를 합하여 정렬하고, 낮은 순서대로 인구감소지역을 지정하게 된다. 다만, 인구감소지수는 인구감소지역을 지정하는 핵심적 기준으로 자리 잡았으나, 그 산출 방식과 지정 결과에 대해 여러 비판이 제기되고 있다. 이에 대하여 구체적으로 살펴보기로 한다.

먼저, 인구감소지수의 지표 선정과 가중치 부여 방식이 투명하게 공개되지 않았다는 점을 들 수 있다(강은영, 김재환, 표한형, 2024). 또한, 일

부 지표(예: 인구밀도, 재정자립도 등)는 인구감소의 원인이나 결과와 직접적 연관성이 약할 수 있는데도 포함되어 있다는 점이 비판받고 있는데, 가령, 인구밀도가 낮은 지역이 반드시 인구감소 위험이 크다고 단정하기 어렵고, 재정지표는 인구감소의 결과이자 원인일 수 있어 해석에 주의가 필요하다는 것이다(김용원, 2025.4.2.).

또한, 인구감소지역 지정이 지역의 다양한 현실을 충분히 반영하지 못한다는 점(강은영, 김재환, 이상림, 2024)도 인구감소지수가 가지고 있는 태생적, 근본적 한계와 맞물려 있다고 할 수 있다. 보다 구체적으로, 지정된 89개 지역 중에는 생활 인프라가 상대적으로 부족한 지역도 존재하는 반면, 양호한 지역도 두루 포함되어 있다. 즉, 인구감소지역의 상황이 천차만별임에도 일률적 지원과 정책이 적용되는 문제가 있다는 점에서 인구감소지수가 이러한 측면도 포괄할 필요가 있다는 필요성이 제시되고 있다. 이러한 맥락에서, 인구감소지역 지정이 원인 분석 없이 결과 중심으로 이뤄지고 있다는 비판이 있는데, 이 역시도 인구감소지수가 가지고 있는 내재적 한계점과 밀접하게 맞물려 있다. 백기영(2024.2.1.)에서 언급하고 있는 것과 같이, 단순히 인구감소 수치만을 근거로 지정할 경우, 지역별 인구구조, 산업, 사회적 특성 등 복합적 원인을 간과하게 되어 실효성 있는 대책 마련이 어렵다는 한계점이 도출된다. 특히, 젊은 층의 유출, 고령화, 지역경제 쇠퇴 등 다양한 원인이 얽혀 있음에도, 맞춤형 처방이 아닌 획일적 지원이 이뤄지는 경향이 있다는 것 역시 문제점으로 지적될 소지가 있다. 마지막으로, 산출된 인구감소지수를 바탕으로 지정된 인구감소지역이 이들 지역 간 경쟁을 심화시키고, 단기적 성과 위주의 사업 추진을 유도할 수 있다는 우려도 있다는 견해도 제시되고 있는데(정성호, 2024.9.14), 이는 지역 인구 감소 문제가 실제 인구 감소를 오랜 기간 경험한 지역의 문제가 아니라 결국 우리 사회의 종합적이고 사회구조적인

문제라는 점을 고려할 때, 이러한 인식 방향과 역행하고 있다는 점에서 추가적인 논의와 검토가 필요하다고 할 수 있다.

종합적으로, 인구감소지수 개발 및 산출과 이를 바탕으로 하는 인구감소지역 지정은 중앙정부의 지역 인구감소 위기 대응의 본격적인 정책 출발점으로 의미가 다분하다. 그런데도, 지표 선정 과정과 산출 방식의 투명성, 지역별 차별적 특성 반영, 지원방식의 한계 등 여러 한계점이 노정되고 있음을 부인하기 어렵다. 이는 인구변동이 가지는 시계 및 정책 효과와 관련된 시차 등을 포함하여 종합적인 인구학적 맥락에 대한 불충분한 이해에도 어느 정도 기인하고 있다고 할 수 있다. 단적으로, 인구감소지수는 인구감소지역의 5년 지정 주기와 맞물려 재산출되는데, 이때 새롭게 도출되는 인구감소지수가 인구감소지역의 인구변동 특성, 특히, 지방소멸대응기금 및 여러 분야의 특례 등의 사업 및 정책 효과와 연관된 사항을 어느 정도 반영하고 있는지에 대한 논의를 추가로 검토하고 파악해 볼 필요가 있다.

다. 인구감소지역 지원 특별법

한편, 지역 인구 감소에 대응하기 위한 중앙정부의 행정적 지원은 「인구감소지역 지원 특별법(2025.4.1., 일부개정)」과 동법 시행령에서 확인할 수 있다. 해당 법은 제1조(목적)에서 “인구감소 위기 대응을 위한 지방자치단체의 자율적 · 주도적 지역발전과 국가 차원의 지역 맞춤형 종합지원 체계를 구축하고, 지방자치단체 간 및 국가와 지방자치단체 간 연계 · 협력 활성화 방안과 인구감소지역에 대한 특례 등을 규정함으로써 인구감소지역의 정주 여건을 개선하고 지역의 활력을 도모하여 국가 균형발전에 기여하는 것을 목적으로 하고 있다”고 밝히고 있다. 특히 행정적 지

원에 대한 사항은 동법 제13조~제20조에서 제시하는 바와 같이, 지역 특성을 반영한 맞춤형 지원과 관련하여, 지원 주체가 국가임을 분명히 밝히고 있으며, 인구감소지역에 대한 지방교부세 특별 지원, 생활인구 확대 지원 등의 사항과 더불어, 인구감소지역의 주민 및 지역 역량 강화, 청년 및 중장년 등의 정착 지원, 생활환경, 경관의 개선, 정보통신기술의 활용, 지방소멸대응기금과의 연계 등의 사항을 들 수 있다.

〈표 2-4〉 인구감소지역 지원 특별법 제13~20조의 내용

제13조(국가지원의 원칙)
① 국가는 중앙행정기관 간 협력 및 연계를 기반으로 지방자치단체에 관련 정책을 종합적으로 지원하여야 한다.
② 중앙행정기관은 소관 정책 또는 사업을 추진하는 데 있어 인구감소지역을 우선 고려하도록 사업 공모 시 일정 부분을 인구감소지역에 우선 배정하거나 인구감소지역 맞춤형 사업을 설계~하는 등 지원방안을 마련하여야 한다.
③ 국가는 인구감소지역을 인구감소 위기 수준에 따라 구분하여 우선 지원 및 차등 지원할 수 있다.

제14조(지방교부세 지원)
행정안전부장관은 인구감소지역에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 「지방교부세법」에 따른 지방교부세를 특별지원할 수 있다.

제15조(생활인구의 확대 지원)
① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 생활인구를 확대하기 위하여 필요한 지원시책 등을 수립 · 시행할 수 있다.
② 지방자치단체는 조례로 정하는 바에 따라 생활인구에 대하여 이 법에 따른 시책을 적용할 수 있다.

제16조(주민 및 지역 역량 강화)
① 국가와 지방자치단체는 지역의 여건과 특성을 고려하여 지역 주민 및 지역사회 역량 강화를 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진할 수 있다.
1. 산학연 협력 활성화에 관한 사항
2. 지역사회 역량 강화를 위한 전문인력 양성에 관한 사항
3. 대학 · 기업 · 연구소 · 비영리단체 · 지방자치단체 등의 교류 · 협력의 활성화에 관한 사항
4. 그 밖에 지역사회 역량 강화 등을 위하여 필요한 사항
② 지방자치단체는 제1항에 따른 시책을 추진하는 사회적기업, 협동조합, 마을기업 등 단체, 법인 등에 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다.
③ 지방자치단체는 제2항에 따른 지원을 할 때 해당 지역의 주민참여도를 고려하여 우선 지원 대상을 선정 · 지원할 수 있다.

제17조(청년 · 중장년 등의 정착 지원)

① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 청년 · 중장년 등의 일자리를 확충하고 정착을 촉진하기 위하여 다음 각 호의 사업을 우선 지원할 수 있다.

1. 인구감소지역에 소재하는 사업장에 취업 시 임금의 일정액을 일정기간 지원하거나 일자리 알선을 위한 정보를 제공하는 사업
2. 인구감소지역에서 창업 시 창업에 필요한 비용, 기술, 컨설팅을 지원하는 사업
3. 인구감소지역에 거주 시 주택을 일정 기간 지원하거나 수리 · 임차 비용을 지원하는 사업
4. 인구감소지역 내 장애인, 국가유공자, 북한이탈주민 등에 대한 일자리 지원 및 정착에 관한 사업
5. 그 밖에 인구감소지역 내 청년 · 중장년 등의 정착 지원을 위하여 필요하다고 인정되는 사업

② 국가는 지방자치단체가 제1항 각 호에 따른 사업을 추진하는 데 필요한 재정을 지원하고 규제를 완화할 수 있다.

제18조(생활환경 · 경관의 개선)

① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역의 생활환경 개선을 위해 노인복지시설 등 복지 및 편의 시설 등의 설치를 우선 지원할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 인구감소지역의 재난 · 재해와 범죄 등을 예방하기 위한 시설의 설치와 이용을 지원할 수 있다.

③ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역의 경관 및 환경개선을 위한 시책을 우선 지원할 수 있다.

제19조(정보통신기술의 활용)

① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 건강, 안전, 편의 관련 정보통신기술 기반의 행정서비스를 제공하도록 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 정보취약계층을 지원하기 위한 디지털 전환, 스마트도시 확산, 사물인터넷 등의 사업을 우선 지원할 수 있다.

제20조(지방소멸대응기금과 연계)

지방자치단체의 장은 시 · 도기본계획 및 시 · 군 · 구기본계획을 수립할 때에는 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용한 지방소멸대응 등을 위한 투자계획과 연계되도록 하여야 한다.

[법률 제18877호(2022. 6. 10.) 제20조의 개정규정은 같은 법 부칙 제2조의 규정에 의하여 2031년 12월 31일까지 유효함]

출처: 인구감소지역 지원 특별법, 법률 제20866호, 2025.4.1., 일부개정.

추가로, 동법 제21조~28조에서는 인구감소지역에 대한 다양한 제 분야에 대한 특례가 제시되어 있는데, 이러한 특례는 인구감소지역의 인구유출을 방지하고, 정주인구에 대한 정주 여건의 유지를 도모하기 위한 목적과 밀접하게 맞물려 있는 것으로 이해되고 있다.

〈표 2-5〉 인구감소지역 지원 특별법 제21~28조의 내용

제21조(보육기반의 확충)

① 국가와 지방자치단체는 「영유아보육법」 제12조에 따라 인구감소지역에 국공립어린이집을 우선적으로 설치할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에서 교육부장관이 정하는 바에 따라 기부채납이나 무상임대의 방식으로 민간어린이집 또는 가정어린이집을 국공립어린이집으로 전환할 수 있다. 〈개정 2023. 12. 26.〉

③ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 소재하는 어린이집의 보육환경 개선을 위하여 교육부장관이 정하는 바에 따라 행정적·재정적 지원을 할 수 있다. 〈개정 2023. 12. 26.〉

제22조(교육기반의 확충)

① 교육감은 인구감소지역 내 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원(이하 "유치원"이라 한다), 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교(이하 "학교"라 한다)의 시설·설비 및 교원 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합하여 운영할 수 있다. 이 경우 국가와 지방자치단체는 유아와 학생의 교육권 확보를 위하여 필요한 비용을 지원할 수 있다.

② 교육감은 인구감소지역 내 유치원 중 「유아교육법」 제7조제2호에 따른 공립유치원과 학교 중 「초·중등교육법」 제3조제2호에 따른 공립학교 및 그 분교를 폐교하려는 경우에는 해당 시장·군수·구청장의 의견을 청취할 수 있다.

③ 인구감소지역의 시장·군수·구청장은 「지방교육재정교부금법」 제11조제8항에도 불구하고 관할구역에 있는 유치원 및 학교의 교육에 드는 경비를 보조할 수 있다.

④ 교육부장관은 「지방교육재정교부금법」에 따른 교부금을 인구감소지역 내 유치원 및 학교의 교육여건 개선과 교육과정의 운영을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 지원할 수 있다.

⑤ 인구감소지역 내 학교는 정규 교육과정 이외의 교과 및 특기·적성 프로그램(초등학교의 경우 돌봄활동 위주의 프로그램을 포함한다)을 운영할 수 있고, 유치원은 「유아교육법」 제2조제6호에 따른 방과후 과정을 운영할 수 있다. 이 경우 교육감은 우선적으로 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

⑥ 교육감은 「초·중등교육법」 제4조에도 불구하고 인구감소지역 내 학교(「초·중등교육법」 제3조제3호에 따른 사립학교는 제외한다)에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교의 설립 기준과 인가에 대한 특례를 정할 수 있다.

⑦ 교육부장관과 지방자치단체의 장은 인구감소지역에서 다음 각 호의 사항과 관련하여 「평생교육법」 제2조제4호에 따른 평생교육사업을 수립·추진하고 이에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

1. 학습형 일자리 창출
2. 고용과 복지의 연계
3. 해당 지역의 현안

⑧ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 대학 등의 교육시설(「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 교육시설을 말한다. 이하 같다)이 적절히 설치되고 유치될 수 있도록 하여야 한다.

⑨ 국가와 지방자치단체는 제8항에 따라 인구감소지역에 대학 등의 교육시설을 설치하거나 인구감소지역 밖의 지역에 설치된 대학 등의 교육시설을 인구감소지역으로 이전하려는 자에게는 우선적으로 행정적·재정적인 지원을 할 수 있다.

⑩ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내의 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 지방대학(이하 "지방대학"이라 한다)에 대하여 같은 법 제16조에 따른 지원보다 강화된 지원을 할 수 있다.

⑪ 국가와 지방자치단체는 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 지역균형인재 중 인구감소지역에 있는 지방대학의 학생이나 졸업생에 대하여 같은 법 제11조부터 제14조까지에 따른 지원을 하는 경우 해당 지원을 강화하도록 노력하여야 한다.
⑫ 교육부장관은 「고등교육법」 제7조의2제1항에 따른 고등교육 재정지원 기본계획 및 지원계획을 수립할 때에는 인구감소지역에 소재한 대학에 대한 지원 또는 보조 계획을 포함하여야 한다.

제22조의2(농어촌유학의 활성화)

① 국가와 지방자치단체는 농어촌유학(인구감소지역 외의 지역에서 인구감소지역으로 「도시와 농어촌 간의 교류촉진에 관한 법률」 제14조에 따른 농어촌유학을 하는 것을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 활성화를 위하여 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다.
② 농어촌유학의 행정적 · 재정적 지원 계획의 수립 및 지원 대상의 범위 등 지방자치단체의 농어촌유학의 운영에 필요한 사항은 조례로 정한다.
③ 농어촌유학의 활성화를 위하여 「초 · 중등교육법」 제13조제4항, 제14조제2항, 제43조제2항 및 제47조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항(입학 또는 전학에 관한 사항에 한정한다)은 인구감소지역을 관할하는 시 · 도의 조례로 정할 수 있다. [본조신설 2025. 4. 1.]

제23조(의료기반의 확충)

① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 주민의 건강 증진과 노인의 만성질환 예방 · 치료 등을 위하여, 의료기관을 직접 이용하기 어려운 사람 등을 대상으로 거주지를 방문하여 진료 등을 행하는 사업을 수행하고 필요한 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다.
② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 사업을 실시하기 위하여 「의료법」 제3조에 따른 의료기관(이하 “의료기관”이라 한다)과 업무협약을 맺을 수 있다.
③ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역의 보건의료 여건을 개선하기 위하여 의료기관의 설치와 의료인(「의료법」 제2조에 따른 의료인을 말한다) 확보에 필요한 시책을 수립 · 시행하고, 지역보건의료기관(「지역보건법」 제2조제1호에 따른 지역보건의료기관을 말한다) 간 협력이 강화될 수 있도록 하여야 한다.
④ 국가와 지방자치단체는 응급 · 심혈관 · 뇌혈관 등 생명과 직결된 필수의료를 수행할 수 있도록 의료시설, 인력, 의료서비스의 품질 등 국가 또는 지방자치단체가 정하는 기준을 충족하여 필수의료 제공이 가능한 의료기관을 지정하고 의료시설 및 인력 확충과 의료서비스의 품질 향상 등에 드는 비용을 보조하거나 지원할 수 있다.
⑤ 시 · 도지사는 「공공보건의료에 관한 법률」에 따른 의료취약지이면서 인구감소지역에 소재한 의료기관 중에서 의료취약지 거점의료기관을 지정하고 우선 지원할 수 있다.

제24조(주거 · 교통기반의 확충)

① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역으로 이주하는 사람에 대하여 「공공주택 특별법」에서 정하는 바에 따라 공공임대 주택을 우선 공급할 수 있다.
② 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 거주하는 주민의 정주여건 개선을 위하여 노후화된 주택의 개선을 위한 신축 및 주택개수 · 보수 · 철거 등에 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있다. 〈개정 2025. 4. 1.〉
③ 지방자치단체는 「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 거주 목적으로 수도권(인구감소지역은 제외한다)에서 인구감소지역으로 이전하는 사람에게 조례로 정하는 바에 따라 공유지를 우선적으로 매각 또는 대부할 수 있으며, 공유재산의 사용료 · 대부료 및 물품의 대부료를 감면할 수 있다. 〈개정 2025. 4. 1.〉

④ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제1호에 따른 사회기반시설을 설치·유지하거나 보수하는 것을 우선적으로 지원할 수 있다.
⑤ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 섬 지역의 교통편의를 증진하기 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호에 해당하는 선박을 이용하는 섬 주민 및 섬 주민 차량에 대하여 운임 및 요금의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 〈개정 2025. 4. 1.〉
1. 「해운법」 제3조제1호에 따른 내항 정기 여객운송사업에 사용되는 선박
2. 「해운법」 제3조제2호에 따른 내항 부정기 여객운송사업에 사용되는 선박
3. 「해운법」 제23조제1호에 따른 내항 화물운송사업에 사용되는 선박
⑥ 국가와 지방자치단체는 대중교통을 이용할 수 없거나 대중교통에 취약한 인구감소지역 주민의 교통편의를 위하여 해당 지역에 적합한 교통서비스를 지원할 수 있다.
⑦ 「유선 및 도선 사업법」 제3조에 따른 관할관청은 같은 법 제2조제2호에 따른 도선사업을 하려는 자가 다음 각 호의 선박 및 도선이 운항되지 아니하는 인구감소지역에서 도선사업의 면허를 신청하거나 신고하는 경우에는 같은 법 제4조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 시설을 갖추지 아니한 경우에도 같은 법 제3조에 따라 도선사업의 면허를 발급하거나 신고를 수리할 수 있다. 〈신설 2025. 4. 1.〉
1. 제5항제1호 및 제2호에 따른 선박
2. 「유선 및 도선 사업법」 제2조제2호의 도선사업에 사용되는 도선
⑧ 제7항에 따라 도선사업의 면허를 받거나 신고가 수리된 자는 그 면허를 받거나 신고가 수리된 날부터 대통령령으로 정하는 기간 이내에 제7항 각 호 외의 부분에 따른 대통령령으로 정하는 시설을 갖추어야 한다. 〈신설 2025. 4. 1.〉

제24조의2(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 대한 특례)
① 인구감소지역의 시장·군수·구청장이 「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 지방소멸대응기금에서 교부되는 지원금을 활용하여 인구감소지역에 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호의 기반시설을 설치하는 경우 해당 인구감소지역을 관할하는 광역시 또는 인구감소지역에 속하는 시·군(광역시의 관할 구역에 있는 군은 제외한다)은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 또는 제78조에도 불구하고 100분의 120의 범위에서 그 기반시설의 건폐율 및 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있다. 이 경우 활용되는 지원금은 기반시설 설치에 드는 총사업비에서 대통령령으로 정하는 비율 이상이 되어야 한다.
② 제1항에 따른 특례 적용의 필요성과 세부내용은 시·군·구기본계획에 포함되어야 한다. 이 경우 시·군·구기본계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조제2항에 따른 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐 작성되어야 한다.
[본조신설 2025. 4. 1.]

제25조(문화·관광기반의 확충)
① 인구감소지역에서는 「건축법」 제2조제2항제1호에 따른 단독주택에 작은도서관(「도서관법」 제4조제2항제1호가목에 따른 도서관을 말한다)을 설립할 수 있다. 이 경우 「도서관법」 제36조제2항 및 제45조제2항·제4항에도 불구하고 도서관자료 관련 등록요건 및 도서관자료의 기준에 관하여 대통령령으로 달리 정할 수 있다. 〈개정 2025. 4. 1.〉
② 인구감소지역에서 박물관 또는 미술관을 설립·운영하는 자에 대해서는 「박물관 및 미술관 진흥법」 제6조 및 제16조에도 불구하고 학예사 운영 등에 관하여 대통령령으로 달리 정할 수 있다.
③ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 문화·관광·체육시설을 설치하거나 인구감소지역 밖의 지역에 설치된 시설을 인구감소지역으로 이전하려는 자에게는 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 행정적·재정적인 지원을 할 수 있다.

④ 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 거주하는 자에 대한 문화 향유 기회 확보를 위하여 노력하여야 하며, 순회 문화공연 · 전시 등을 통하여 문화 향유 기회를 직접 제공하거나 문화 향유를 촉진하기 위하여 소요되는 비용의 일부를 지원할 수 있다.
⑤ 문화체육관광부장관은 인구감소지역에서의 문화 · 예술 · 관광 사업을 활성화하기 위하여 지방자치단체나 관련 사업의 시행자에게 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.
⑥ 인구감소지역에서 「관광진흥법」 제3조제1항제2호나목에 따른 휴양 콘도미니엄업을 등록하려는 자에 대해서는 같은 법 제4조제3항에도 불구하고 휴양 콘도미니엄업의 등록기준 중 시설기준을 대통령령으로 달리 정할 수 있다. 〈신설 2025. 4. 1.〉
[제목개정 2025. 4. 1.]

제26조(「출입국관리법」에 대한 특례)
① 법무부장관은 「출입국관리법」 제8조 및 제10조에도 불구하고 인구감소지역을 관할하는 지방자치단체의 장이 요청하는 경우 인구감소지역에 체류 중이거나 체류하려는 외국인 중 대통령령으로 정하는 체류자격에 해당하는 사람에 대한 사증 발급절차, 체류자격의 변경, 체류기간의 연장 등에 관한 요건을 달리 정할 수 있다.
② 법무부장관은 인구감소지역을 관할하는 지방자치단체의 장이 요청하는 경우 다음 각 호에서 정한 사항과 관련된 시책을 강구하여야 한다.
1. 「출입국관리법」, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 및 「국적법」에 따른 민원업무처리를 위한 접근성 보장
2. 「출입국관리법」, 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 및 「재한외국인 처우 기본법」에 따른 사회통합교육 제공, 사회적응 지원, 내국인 · 외국인의 상호이해 증진 등의 사항
3. 그 밖에 인구감소지역에 체류하는 외국인의 사회통합을 위하여 필요한 사항
제27조(노후 · 유휴시설의 정비 및 활용) ① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 노후 · 유휴시설의 상태 등 관리 실태를 주기적으로 점검하여야 한다.
② 지방자치단체는 노후 · 유휴시설의 복합적인 활용 촉진을 위하여 필요한 지원과 시책을 강구하여야 하며, 노후 · 유휴시설의 활용을 촉진하기 위하여 그 활용범위를 확대할 수 있다. 이 경우 노후 · 유휴시설의 범위, 활용범위 및 절차는 조례로 정한다. 〈개정 2025. 4. 1.〉

제28조(산업단지에 대한 지원)
국가와 지방자치단체는 인구감소지역 내 산업단지에 대하여 지역산업과 연계한 특화 산업단지의 조성과 근로자 유입을 통한 산업단지 활력 증진 등을 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 행정적 · 재정적 지원을 할 수 있다. 〈개정 2025. 4. 1.〉
1. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제28조 및 제29조에 따른 비용 · 기반시설 등 산업단지 조성 지원
2. 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제16조제1항제1호 및 제2호에 해당하는 자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기업에 임대하는 산업용지의 임대료 감면 지원. 이 경우 가목의 기업을 우선 지원하여야 한다.
   가. 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업
   나. 「중견기업 성장촉진 및 경쟁력 강화에 관한 특별법」 제2조제1호의 중견기업으로서 연간매출액이 대통령령으로 정하는 금액 미만인 기업
3. 산업단지 입주기업체 등의 판로개척 지원
4. 근로자 정주여건 개선 지원
5. 산업단지 입주기업체 등에 대한 근로자 고용 확대 지원

출처: 인구감소지역 지원 특별법, 법률 제20866호, 2025.4.1., 일부개정.

동법에서 규정하는 인구감소지역에 대한 특례는 지역 인구 감소에 대응하는 측면에서, 약화하고 있는 지역의 지속가능성을 제고하기 위한 거시적 목표하에서 상당히 중요한 의미를 띠고 있는 것으로 해석할 수 있다. 구체적으로 동법에서의 인구감소지역에 대한 특례는 중앙정부의 행정적 지원의 규정 차원을 넘어서, 지방인구소멸 문제에 구조적으로 접근하고 있다는 점에서 의미가 있으며, 지역 자립과 회복력 강화를 위한 제도적 기반을 제공한다는 점에서도 의미가 다분하다고 하겠다. 보다 구체적으로, 동법에서의 특례는 인구감소지역이 다른 지역에 비하여 상대적으로 또는 절대적 수준에서 오랜 기간 경험하고 있는 청년층 중심의 인구유출, 인구 초고령화, 지역경제 침체, 공공서비스 전달 체계 및 기반 약화 등의 복합적 문제를 보다 통합적이고 사회구조적으로 인식하고 대응하려는 정책적 접근의 성격을 띠고 있다. 즉, 보육 및 교육, 의료, 주거, 교통, 문화 등 인구 유출 방지 및 인구 유입을 도모하기 위한 정주 여건의 개선에 대하여 인구감소지역의 낙후된 정책 추진 여건을 제고하는 동시에 외국인, 노후 유휴시설의 정비 및 활용과 산업단지 등에 대한 다각적인 지원 정책 등도 자체적 회복의 동력을 마련할 수 있도록 하기 위한 기반 조성의 성격을 포함하고 있기 때문이다. 또한, 이러한 특례는 기본적으로 지역 맞춤형 정책 설계와 실행을 제도적으로 지원하는 기반으로 작용하고 있다는 점에서도 의미가 있는데, 이는 무엇보다도 그간 두루 지적되어 온 것과 같이(김태환, 2004; 최봉기, 2011; 최진혁, 2015; 조진우, 2016; 김순은, 2018), 중앙집권적이고 획일화된 지역개발 방식에서 벗어나, 지역의 인구 구조 변화, 산업 구조 등을 포함한 노동시장 특성 등을 반영한 더욱 정교한 정책 추진 여건을 구축한다는 점에서 의미가 있다고 할 것이다. 더 나아가 동법의 특례 조항은 자치단체의 자율적 계획 수립을 촉진하고, 중앙정부와의 협력 체계를 강화하는 데에도 기여한다는 점

도 충분히 이해되고 있다. 무엇보다도 인구감소지역에 대한 특례는 다양한 정주 여건 측면에서의 사항을 규정하고 있기 때문에, 지역주민의 삶의 질 향상과 직결될 수 있는 정책 추진이 가능하게 하는 법·제도적 기반으로서의 의미가 다분하다. 인구감소지역에 대한 의료, 복지, 교육 등의 공공서비스 공급에 있어 더욱 차등적으로 강화된 지원을 허용하고, 인구감소지역에의 산업단지에 대하여 다양한 행정적, 재정적 지원이 추가로 부여되는 등의 사항은 무엇보다도 지역 주민의 정주 여건 개선을 통한 삶의 질 개선을 포함하여, 지역 경제 활력 도모에 따른 지역발전 선순환의 효과를 가져올 개연성이 적지 않다. 이러한 특례가 다른 정책과의 정합성을 유지하면서 효과적으로 추진된다면, 인구감소지역이 지속적으로 경험하고 있는 청년층 중심의 인구 순유출을 보다 방지하는 데 기여할 개연성이 적지 않다고 할 것이다. 종합적으로 인구감소지역에 대한 특례는 단순한 혜택이나 예외적 조치가 아닌, 국가가 직면한 구조적 인구 위기에 대한 제도적 대응의 핵심 도구의 성격을 띠고 있다는 점에서 분명한 의미가 존재하고 있다.

라. 인구감소지역대응 기본계획

「인구감소지역 지원 특별법」을 기반으로 지난 2023년부터 추진되고 있는 인구감소지역대응 기본계획에서의 논의 역시 지방 인구소멸 위기에 대응하기 위한 중앙·지방정부 대응의 대표적 추진 사항으로서 살펴볼 필요성이 있다.

[그림 2-2] 제1차 인구감소지역대응 기본계획 –인구감소지역 활력 제고 추진–의 추진체계도

주: 비전·목표, 추진 기반 및 3대 전략, 16대 추진과제 및 43개 실천과제 수립의 내용을 담고 있음.
출처: "제1차 인구감소지역대응 기본계획 – 인구감소지역 활력 제고 추진 – "제1차 인구감소지역 대응 기본계획 수립 알림"", 관계부처합동(2023.12.). p.13, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttId=106235에서 2025.4.1. 인출.

보다 구체적으로, 제1차 인구감소지역대응 기본계획 –인구감소지역 활력 제고 추진–에서 확인할 수 있는 바와 같이, 본 계획은 다양한 중앙정부와 17개 시도가 협력하여 지역 인구 감소 문제에 더욱 적극적으로 대응하기 위하여 무엇보다도 "지역 여건·특성에 맞는 특화된 계획, 핵심·중점사업 위주로 수립되는 전략적 계획"의 성격을 띠고 있으며, 인구감소지역의 관할 및 생활권 영역을 대상으로 하여 2022~2026년까지 5년간 인구

감소대응 기본구상 및 전략, 중점과제·추진체계·재원조달 및 투자계획에 관한 내용을 담고 있다(관계부처합동, 2023.12, p.1).

또한, 지역이 주도하고 중앙정부가 지원 기능을 수행하는 기조를 바탕으로, 지역 매력 발굴 및 활용을 적극적으로 추진하는 동시에, 지역 내, 지역 간 연계협력 강화 및 지역 거점 마련에 주목하는 것으로 요약할 수 있다(관계부처합동, 2023.12, pp. 3-4). 특히, 동 계획은 행정안전부를 비롯하여 산업통상자원부, 중소벤처기업부 등의 관련 중앙정부 부처의 전략 및 추진과제 이외 시도 및 시군구 기본계획을 수립함으로써, 보다 심도 있는 정책 추진 기반을 구축하고 있다는 점에서도 의미가 있는데, 89개 인구감소지역 지정 시군구 및 11개 인구감소지역 관할 시도(부산, 대구, 인천, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남)가 수립 및 추진 지역으로 설정되어 있다. 참고로 시도별 인구감소지역 발전비전은 아래 〈표 2-6〉에 요약 제시되어 있다(관계부처합동, 2023.12).

〈표 2-6〉 시도별 인구감소지역 발전비전

지역	비전
부산	지역 주도 인구정책 기반의 시민행복 미래도시 부산
대구	쾌적하고 행복한, 살고 싶은 인구활력 도시 대구!
인천	인천의 꿈, 대한민국의 미래
경기	인구감소지역의 지속가능한 발전을 위한 더 나은 기회의 경기
강원	새로운 강원! 특별 자치시대 !
충북	삶터·일터·쉼터 창출을 통한 행복터전 구현
충남	충남다운 매력과 함께, 인구활력 중심 충청남도
전북	함께 돌봄, 함께 누리, 행복한 전북
전남	활력타운·일터·꿈배움터·삶터로 더 나은 삶을 보장하는 전남
경북	지방시대 인구유입 1번지, 경상북도 K-로컬 전성시대
경남	경남 미래를 위한 균형과 상생의 재도약

주: 시도별 세부 주요사업 현황 등에 대한 사항은 아래 출처의 자료 pp.70-97에서 확인할 수 있음.
출처: "제1차 인구감소지역대응 기본계획 -인구감소지역 활력 제고 추진- "제1차 인구감소지역 대응 기본계획 수립 알림"", 관계부처합동(2023.12.). p13, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttId=106235에서 2025.4.1. 인출.

지금까지의 관련 논의를 종합하여 볼 때, 제1차 인구감소지역대응 기본계획은「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 수립된 지역 인구 감소에 대응하기 위한 목적에서는 최초의 국가 차원의 종합대응전략으로 규정지을 수 있다. 인구구조 변화에 따른 지역 소멸 위기에 대응하고 지역의 지속가능한 발전 기반을 마련하기 위한 중앙정부와 지방자치단체의 정책 방향을 담고 있다는 특징이 존재하고 있다. 동 계획은 "대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대", "지방 소멸 위기 극복 및 새로운 활력 제고"를 각각 비전과 목표로 하여 지역 맞춤형 일자리 창출과 산업 진흥, 매력적인 정주 여건 조성 지원, 생활인구 유입 및 활성화 도모의 3대 전략과 각각의 추진전략별 네 개 범주에서의 총 43개 실천과제를 중심으로 추진되는 형식을 띠고 있다. 보다 구체적으로 본 기본계획은 중앙정부는 제도적 기반 마련, 재정지원 확대, 규제 완화 및 협업 체계 구축에 집중하며, 지자체는 지역 실정에 맞는 인구감소 대응 계획 수립과 사업 집행의 주체로서 자율적이고 창의적인 정책을 시행하도록 하기 위한 프레임을 구축하고 있다는 점에서 의미가 있다. 특히 중앙정부는 범부처 협업체계 구축을 통해 인구감소지역에서 오랜 기간 경험한 높지 않은 정책 추진 기반을 보다 제고하는 데 주목하고 있으며, 지자체는 인구감소 대응 전략계획 수립, 지역특화산업 육성, 청년과 가족 단위 유입 정책 등을 추진하도록 하고 있다. 이러한 정책적 프레임 설정은 중앙-지방 간 협력을 통해 '균형발전'의 새로운 실천 체계 정립에 주목하는 동시에, 지역이 자율성과 책임을 바탕으로 스스로 해법을 찾아가는 거버넌스 기반을 강화하였다는 데 의미가 있다. 또한 기존의 획일적 수도권 중심의 개발정책에서 벗어나 지역 맞춤형 정책 설계와 실행을 국가 계획으로 제도화했다는 점에서도 정책 전환의 진전을 보여주는 실례로서 이해되고 있다. 요컨대 제1차 기본계획은 중앙정부의 본격적인 인구감소지역 대응의 체계적 출발점으로서 의의를

다분히 띠고 있으며, 지역의 현실을 반영한 자율적이고 지속가능한 정책 구조의 기반을 마련했다는 점에서도 의미가 있다.

3. 평가

다만, 이러한 중앙정부와 지자체의 다각적 정책 대응에도 불구하고, 인구감소지역에서는 여전히 실질적인 인구 유입 효과가 미미한 동시에 지역의 사회경제를 비롯한 구조적 문제 해결에는 여전히 적지 않은 한계점을 노정하고 있다(구양미, 2021). 특히 청년층의 수도권 집중 현상은 주거, 일자리, 교육, 문화 등 복합적인 요인으로 인해 더욱 심화되고 있으며, 지역 간 격차는 점차 고착화되고 있는 양상을 보인다(장인수, 정찬우, 2022).

앞서 살펴본 제1차 인구감소지역대응 기본계획의 실질적 성과 도출을 위해서도 몇 가지 개선이 요구된다. 단기성과 중심의 사업 배분 방식에서 벗어나 지역의 중장기 발전 가능성과 혁신 역량을 평가 기준에 반영함으로써 지속가능한 정책 투자를 유도해야 한다. 무엇보다도 계획의 실효성과 이를 바탕으로 한 지속가능성을 제고하기 위해서는 지역 주도의 실행 역량 강화, 중앙-지방 간 유기적 협력 구조의 정착, 중장기적 관점에서의 투자전략 재편 등이 향후 개선될 필요가 있다. 더 나아가 지역 인구 감소 대응 및 본 연구의 전반적인 주제인 복수주소제 도입 등의 정책 대응과 관련하여, 관심을 가지고 살펴보아야 할 필요성이 있는 사항은 지자체의 정책 추진 여건과 역량에 대한 진단의 중요성을 인식하는 것이다. 장인수, 배호중(2024)에서 지적하고 있는 것과 같이, 지방소멸 위기 대응 정책의 핵심이 '지역 주도적' 사업 발굴과 실행에 재정·행정적 자율성을 부여함으로써 지역 특성에 맞는 맞춤형 전략을 수립할 수 있도록 한 점에 있음에도 불구하고, 지역 자체 추진 역량의 한계와 정책 여건이 저하되고

있는 상황에 대한 보다 심도 있는 고찰이 필요하다는 것이다. 구체적으로, 이들은 인구감소지역 다수는 재정자립도가 낮고, 전문 인력 및 정책 기획 역량이 부족해 중앙정부의 재정지원을 효과적으로 활용하는 데 한계가 있고, 실제로 예산 집행률이 높지 않으며, 현장 상황에 대한 이해와 체계적 환류가 부족해 정책 효과가 기대만큼 나타나지 않는 사례가 적지 않음을 지적하고 있다(장인수, 배호승, 2024). 또한, 지역별로 정책 추진 주체의 역량 격차가 커, 동일한 지원에도 성과의 편차가 발생하고 있는 실태 역시 진단하고 검토할 필요가 다분한 사안으로 인식하고 있다. 추가로, 이들은 국가-지역 간 연계협력과 직간접적으로 관련된 거버넌스에 대하여 현재 중점적으로 추진되고 있는 지방소멸 대응 관련 사업과 제도가 지역 주도라는 명분에도 불구하고, 실제로는 국가적 결정과 자금에 대한 의존도가 높아, 지역의 자율적·창의적 정책 실험이 제한된다는 점 역시 충분히 검토될 현안으로 제시하고 있다(장인수, 배호승, 2024).

4. 새로운 정책 대안으로서의 복수주소제 검토

가. 도입 논의의 배경과 현안

이러한 상황에서 최근 제기되고 있는 '복수주소제' 도입 논의는 정교하게 설계 추진된다는 전제하에 지역 인구 감소에 실질적으로 대응할 수 있는 실효성 있는 주목할 만한 대안 중 하나로, 개인이 실질적으로 거주하는 장소 외에 출신지 또는 정체성 기반의 제2주소를 공식적으로 등록할 수 있게 함으로써 지역 주민 수 산정 방식의 유연화를 도모하고자 하는 시도로 이해되고 있다(홍근석, 2019a; 윤영근, 탁현우, 2021; 천지은, 2024).

복수주소제는 인구 소멸 위기 대응을 위한 행정적 유연성 확보 수단으로서 지방정부가 요구하고 있는 제도이기도 하나, 현실적으로는 중복 과세 및 선거권 행사, 주민등록상의 거주지 기준과 관련된 법적·행정적 혼란을 초래할 수 있다는 지적도 있다(윤영근, 탁현우, 2021). 보다 구체적으로, 복수주소 등록 허용 시 각 지자체는 동일한 주민에 대하여 재정적 측면에서의 권리를 주장할 수 있으며, 이는 조세 징수 및 국가 예산 배분 과정에서 형평성과 실효성을 저해할 수 있는 요소로 작용할 수 있다(윤영근, 탁현우, 2021). 더불어 복수주소 등록자의 선거권 행사 기준을 어디에 둘 것인지에 대한 법적 판단 기준이 모호해질 수 있으며, 행정서비스 이용에서도 '거주지'의 개념이 흐려짐에 따라 행정 효율성과 공공자원 배분의 기준이 흔들릴 우려가 있다(윤영근, 탁현우, 2021). 결국 지방 인구 소멸 문제는 단순히 인구 규모 감소에 머무르는 것이 아니라, 지역의 기능 유지와 지역 인구 감소에 따른 지역 간 사회경제적 양극화 완화와 해소와 밀접하게 연결된 종합적 과제로 인식되어야 하며, 복수주소제와 같은 제도의 도입은 이 문제를 해결하기 위한 다층적 접근 중 하나로서, 지방세 과세 문제, 선거 제도, 사회복지 및 행정서비스 전달체계 등 각종 공공 부문과의 정합성 확보를 전제로 체계적으로 추진되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서 중앙정부는 복수주소제를 도입하는 경우를 고려할 때, 무엇보다도 지역의 자생력 확보와 지속가능한 인구 구조 재편을 위한 장기적 비전 수립과 실질적인 권한 이양을 통해 지역 주도의 전략 수립이 가능하도록 체계 및 제도를 정비할 필요가 있다. 지자체 역시 단기적 성과에 급급하기보다 지역 맞춤형 전략을 보다 정교하게 설계하고, 주민 참여 기반의 정책 실행력을 강화함으로써 지역 인구 위기에 적극적으로 대응하기 위한 자세를 견지할 필요가 다분하다.

한편, 중복과세 문제는 단순히 지자체 간 과세 권한 중복 여부를 넘어,

국민의 조세 부담과 행정 신뢰도와도 직결되는 민감한 사안이다. 하혜영(2024)은 복수주소제 도입과 관련하여, 제2주소지는 지자체의 지방재정 확충에 기여할 개연성과 같이 지방재정의 자체적 충당력 제고를 포함하여 지역경제 활성화에 따른 지역 활력 제고 가능성을 부분적으로 제시하고 있지만, 보다 근본적으로 복수주소제를 도입할 경우 충분히 예상할 수 있는 쟁점과 현안에 대해서도 심도 있게 살펴볼 필요가 다분하다. 보다 구체적으로, 제1거주지 외의 제2주소지를 통해 혜택을 받는 경우 지방세가 그 특성상 납세자의 이익에 따라 부과·징수되는 응익원칙을 강하게 적용할 필요가 있음을 강조하는 소위 지방세의 응익성 원칙과 관련하여 그에 상응하는 세금 부담 문제, 또한 각 지자체의 세수 확보 경쟁으로 인한 과세 중복이나 누락 가능성은 제도 설계 단계에서 철저히 검토될 필요성이 높다고 할 것이다. 아울러 중요한 지점은 지방세가 가지는 지역성의 원칙과 관련하여, 세원이 가급적 어느 하나의 지역에 정착되어 있어야 한다는 것으로, 지방세의 세원이 지방정부의 경계를 벗어나서 자유로이 이동한다면 과세 기술상 문제가 있을 뿐만 아니라 지방재정 운영에도 많은 혼란과 지장을 초래하게 된다는 점이다. 즉, 지방세의 경우 거주지를 기준으로 부과되며, 주민세나 재산세와 같이 주소지와 밀접히 연계된 세목에 있어서 다중 주소 등록은 제도적 충돌 가능성을 내포하고 있다는 것이다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 복수주소제의 목적을 '정체성 기반의 지역 연결성' 확보에 두고, 세제와 행정서비스 제공 기준은 여전히 실거주지 중심으로 유지하되, 제2주소지는 통계, 지역참여, 공동체 유지 측면에서 보완적 기능만을 수행하도록 설계하는 방안을 고려해 볼 수는 있지만, 부가적인 쟁점과 제도적 기반 부재 등의 현실적 난항도 적지 않을 것으로 보인다. 복수주소제와 중복과세 문제는 지역 인구 위기와 밀접하게 연결됨과 동시에, 조세행정과 법제, 행정서비스 체계 전반에 걸쳐

복합적인 논점을 내포하고 있는 주요 정책 쟁점으로 이해할 수 있다.

나. 관련 쟁점과 대응 방안

복수주소제는 그 자체로 여러 가지 행정적, 법적, 재정적 논란을 수반한다. 그중에서도 가장 핵심적인 쟁점 중 하나는 중복과세 문제이다. 현행 세법상 지방세는 주민등록상의 주소지를 기준으로 부과되며, 이는 행정서비스 제공과 직결된다. 복수주소제가 단순히 '인구수 늘리기' 수단으로 전락하지 않기 위해서는, 관계인구의 실질적 활동성과 지역 기여도를 평가할 수 있는 별도의 기준과 제도가 병행되어야 하며, 과세 체계 역시 이를 기반으로 조정되어야 할 필요가 있다(최봉석, 김경덕, 2024).

정책 대응 방안으로는 먼저 복수주소제를 전면 도입하기에 앞서, 시범사업을 통해 제도의 행정적·재정적 영향을 체계적으로 분석하고, 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하는 절차가 선행되어야 한다. 시범사업은 복수주소제의 적용 범위를 제한적으로 설정하고, 이에 따른 세수 변동, 행정서비스 이용 실태, 주민 반응 등을 종합적으로 분석함으로써 제도 도입의 실효성을 사전에 점검하는 역할을 할 수 있다. 특히 조세행정과 관련해서는 '주 주소지'와 '부 주소지'를 명확히 구분하고, 과세권은 주 주소지를 기준으로 부여하되, 부 주소지에는 주민 참여 권한 확대나 일부 비재정적 혜택만을 제공하는 방식으로 제도적 충돌을 방지할 필요가 있다(최봉석, 김경덕, 2024).

또한 과세 체계의 개편이 병행되어야 하며, 이는 단기적으로는 세목별 기준을 명확히 설정하는 것으로 시작하여, 장기적으로는 개인의 활동 기반과 공공재 소비 실태를 반영한 '행위 기반 과세' 방식으로의 전환을 검토하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 복수주소 등록자에 대한 정보가

통합적으로 관리될 수 있는 행정정보시스템의 구축이 필요하며, 중앙정부 차원의 데이터베이스 연동과 정보 공유 체계를 마련하여 중복과세 및 과세 누락을 사전에 방지할 수 있어야 한다(최봉석, 김경덕, 2024).

법제도적 측면에서는 「주민등록법」, 「지방세법」, 「지방자치법」 등 복수주소제와 직간접적으로 연관된 법률의 전면적인 검토가 필요하며, 특히 '거주지' 개념의 법적 정의를 복수주소제 도입 취지에 맞게 재설정하고, 주소지와 관련된 각종 권리·의무 간의 정합성을 확보하는 것이 핵심 과제가 된다. 예컨대 주민투표, 지방선거, 교육 행정, 의료서비스 등의 분야에서 주소지 기준을 어떻게 설정할 것인지에 대한 원칙 수립이 선행되어야 하며, 국민의 혼란을 최소화하기 위한 충분한 제도 홍보와 교육도 병행되어야 한다(최봉석, 김경덕, 2024).

상기 논의를 종합하여 보면, 복수주소제는 지방 인구소멸이라는 구조적 위기에 대응하기 위한 관계 중심의 행정 패러다임 전환을 시도하는 혁신적 접근으로서 해석될 소지가 다분하다. 그러나 제도의 성패는 행정 편의주의를 넘어서 실질적인 지역 참여와 기여를 유도하는 제도 설계와 운영에 달려 있으며, 이와 관련하여 검토하고 해결해야 할 여러 현안이 산적해 있다. 예컨대, 관련 연구 사례에서 보고되고 있는 조세 행정 및 법제와의 정합성 확보, 중복과세 방지 장치 마련, 그리고 주민 수용성과 실효성에 기반한 신중한 정책 추진이 무엇보다 중요하다(최봉석, 김경덕, 2024; 김소진, 2014.1.19.). 이에 중앙정부는 제도적 실험에 필요한 입법적·재정적 기반을 마련하고, 지방정부는 지역 실정에 맞는 창의적 활용 방안을 모색함으로써, 복수주소제가 국가균형발전과 지방자치의 새로운 동력이 될 수 있도록 협력적 거버넌스를 구축할 필요가 있다고 할 것이다(최봉석, 김경덕, 2024).

제2절 복수주소제 개념과 생활인구 개념의 관계

1. 논의의 전개

복수주소제와 생활인구 개념은 최근 지역 인구 위기와 지역 불균형 문제의 해결을 위한 핵심적인 정책 수단이자 주요 대응 전략으로 부각되고 있다. 이러한 맥락에서 복수주소제 도입 가능성 등과 관련된 사례(윤영근, 탁현우, 2021; 하혜영, 2024; 천지은, 2024; 최봉석, 김경덕, 2024), 생활인구 관련 논의(민보경, 최지선, 2023; 서충완, 배정아, 2023; 문성남 외, 2023; 김상근, 강명길, 2024; 이원도, 김영롱, 2024; 임태경, 2024; 최미란 외, 2024; 김동영, 2024)가 최근 5년 이내 기간 내 집중적으로 보고되고 있지만, 생활인구 관련 사례는 데이터 활용이 기본적으로 가능한 서울시를 대상으로 한 사례에 한정하여 축적되어 있고, 인구감소지역의 생활인구에 대한 논의나 복수주소제에 대한 논의는 양적 측면에서 아직 미진한 것으로 이해되고 있다.

2. 생활인구 개념과 복수주소제

이들 연구에서 주목하고 있는 복수주소제 개념과 생활인구의 특성에 대하여 정리하면 다음과 같다. 먼저, 복수주소제는 주민이 단일 주소지가 아닌 복수의 주소지를 등록할 수 있도록 하여, 행정상 주소와 실질적 생활 거점을 분리함으로써 보다 유연하고 현실적인 주민등록 체계를 구축하자는 것이다. 1인 1주소 원칙에서 벗어나, 개인의 출신지, 고향, 직장 소재지, 자녀의 학교, 장기 체류지 등 다양한 공간적 관계를 행정 주소지로 인정함으로써 지역과의 다층적 연결성을 제도화하는 시도로서 이해되

고 있다.

한편, 생활인구 개념은 주민등록상 인구가 아니라 실제 특정 시점 혹은 일정 기간 지역에서 생활하고 활동한 사람의 수를 기준으로 하는 인구 개념으로, 유동 인구, 체류 인구, 방문 인구, 통근·통학 인구 등을 포괄한다. 이 개념은 국토교통부와 통계청이 최근 강조하는 '생활권 기반의 정책 설계'와도 밀접히 연관되며, 실제 서비스 수요를 반영하는 데 더 적합하다는 점에서 정책적 활용도가 높아지고 있다.

3. 쟁점과 개선 방향

먼저 복수주소제 도입 시 법적 정의와 행정 실무의 정합성이 확보되어야 한다. 현재 「주민등록법」상 주소지는 주거의 실질적 중심지를 의미하며, 이는 과세, 선거, 공공서비스 제공의 기준으로 활용된다(최봉석, 김경덕, 2024). 복수주소제가 도입되면 주 주소와 부 주소의 법적 지위와 기능이 명확히 구분되어야 하며, 특히 부 주소 등록자의 행정서비스 이용 범위, 지방세 납부 의무, 선거권 행사 여부 등에서 법적 혼란이 발생하지 않도록 해야 한다(하혜영, 임준배, 2024). 이를 위해서는 주민등록제도 개편뿐 아니라 지방세법, 지방자치법, 선거법 등 연관 법제 전반에 대한 재설계가 필수적이다(정영호, 2023).

생활인구 개념을 정책화하는 것에 있어서는 신뢰성 있는 데이터의 수집과 활용이 중요한 과제로 대두된다. 현재 통계청은 이동통신사 데이터를 활용하여 생활인구를 산출하고 있으나, 이동 패턴만으로 개인의 생활 실체를 완전히 파악하기에는 한계가 있으며, 데이터의 실시간성·정확성·공공 접근성에서도 개선이 필요하다(안소현 외, 2024). 또한 지역별 생활인구를 토대로 재정 배분이나 인프라 투자를 결정하기 위해서는 제도적

신뢰를 확보한 통계 생산 체계와 더불어, 생활인구와 주민등록 인구 간 정책 적용의 경계를 분명히 해야 한다(하혜영, 임준배, 2024).

이러한 쟁점에 대응하기 위해 정책적으로는 몇 가지 방향성이 요구된다. 먼저, 복수주소제는 주 주소(기본 주소지)와 부 주소(관계 주소지)를 명확히 구분하고, 각 주소지에 따른 권리와 의무를 차등 설정하는 방식으로 제도화해야 한다(최봉석, 김경덕, 2024; 정영호, 2023). 예를 들어, 부 주소 등록자는 해당 지역의 문화 행사, 지역자원봉사 프로그램, 커뮤니티 활성화 정책 등에 참여할 수 있도록 유도하되, 조세나 복지 등 재정 부담을 초래하는 권리 부여는 제한적으로 운용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 또한, 생활인구 개념의 제도화를 위해 생활인구 기반의 통계 시스템을 정교화하고, 이를 지방행정계획, 도시재생정책, SOC 인프라 투자, 지역별 의료·교육 자원 배분 등에 실제로 활용할 수 있는 정책 프레임워크를 구축해야 한다(안소현 외, 2024). 특히 이러한 데이터는 고정 주소지를 넘어서 지역과 사람 간의 실제 상호작용을 나타내므로, 지역의 실질적 수요를 파악하는 데 효과적이다(하혜영, 임준배, 2024).

복수주소제와 생활인구 개념을 통합적으로 반영한 '혼합형 인구관리 모델' 도입을 고려하는 방안도 생각해 볼 수 있다. 이는 주민등록 인구, 복수주소 등록 인구, 생활인구를 모두 정책 수립의 기준으로 활용하되, 목적별로 차등 적용하는 방식이다(정영호, 2023; 안소현 외, 2024). 예를 들어 보건, 복지, 교육과 같은 거주 기반 서비스는 주민등록 인구를 기준으로 유지하되, 관광, 상권 활성화, 교통 정책 등은 생활인구를 기준으로 설계하며, 관계인구 기반 커뮤니티 사업이나 지역문화 정책에는 복수주소 인구를 반영하는 방식이다. 이를 통해 정책 설계의 현실성을 높이고, 각 지역의 실질적 수요와 기회를 보다 정밀하게 반영할 수 있다(정영호, 2023).

복수주소제와 생활인구 개념은 인구정책의 새로운 전환점이자, 지방소멸 위기에 대응하는 혁신적 정책 수단으로서 발전시킬 필요성이 다분하다(안소현 외, 2024). 이 두 개념은 서로 상보적인 관계 속에서 행정 유연성, 정책 정밀성, 지역 활성화 가능성을 높이며, 동시에 기존의 고정 주소지 중심 정책 체계를 넘어선 포용적이고 현실적인 인구관리 패러다임을 제시하고 있다(최봉석, 김경덕, 2024; 정영호, 2023). 앞으로의 정책 방향은 법제 정비와 데이터 인프라 구축, 행정 실무 체계 정비, 주민 참여 유도 등 전방위적 대응을 통해 이 개념들이 실질적인 지역 재생과 국가 균형발전의 핵심 수단으로 자리매김하도록 하는 데 초점을 맞추어야 한다(하혜영, 임준배, 2024).

복수주소제와 생활인구 개념의 도입은 지역 소멸 위기에 대응하고, 지역사회의 지속가능한 발전을 도모하는 데 중요한 역할을 한다(홍근석, 2019b). 종합적으로, 복수주소제와 생활인구 개념은 현대 사회의 복잡한 인구이동과 생활 양식을 반영하여 지역 정책의 효과성을 높이는 데 기여한다(안소현 외, 2024). 이들의 상호 보완적인 관계를 이해하고, 이를 기반으로 한 정책적 접근은 지역사회의 활력 회복과 지속 가능한 발전을 위한 중요한 전략이 될 것이다(정영호, 2023).

제3절 국내 복수주소제 도입 관련 주요 논의

복수주소제가 도입되면, 지방재정 측면에서는 더욱 민감한 문제가 대두될 개연성이 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 복수주소제 도입 시 가장 핵심적인 쟁점은 중복과세 문제인데, 현행 지방세는 주민등록상 주소지를 기준으로 부과되며, 복수주소제 도입 시 한 개인이 두 개 이상의 자

치단체에 주소를 등록함에 따라 세금 부과, 재정 배분, 행정서비스 제공 권한이 중첩될 우려가 있다(최봉석, 김경덕, 2024). 특히 주민세, 자동차세, 재산세 등 거주지 기반 세목에서 과세 기준이 불명확할 경우 과세의 중복, 누락, 권한 충돌이 발생할 수 있다(최봉석, 김경덕, 2024; 정영호, 2023). 이는 납세자의 권리 침해 및 세수 확보의 불균형, 행정 신뢰도 저하로 이어질 수 있다(최봉석, 김경덕, 2024). 또한, 복수주소제 도입이 인구 유치 경쟁의 수단으로 변질될 경우, 실질적인 정주여건 개선보다는 형식적인 주소 등록 유도에 집중하는 행정 왜곡이 발생할 수 있다. 예를 들어, 청년층 대상 주소이전 캠페인, 전입 장려금 등 현금성 인센티브 정책이 일회성 효과에 그치거나 도덕적 해이를 유발할 수 있다(최봉석, 김경덕, 2024).

이러한 문제점에 대하여 기존 논의에서는 다음과 같은 대응을 주문하고 있다. 복수주소제 도입에 앞서 시범사업을 통해 행정적·재정적 영향을 분석하고, 주 주소(기본 주소지)와 부 주소(관계 주소지)를 명확히 구분하여 과세권은 주 주소에만 부여하는 방식이 제안된다(최봉석, 김경덕, 2024). 부 주소에는 지역 정체성 확인, 통계 반영, 일부 공공서비스 이용 등 제한적 권리만을 부여하고, 조세나 복지 등 재정 부담을 초래하는 권리는 제한적으로 운용하는 것이 바람직하다(최봉석, 김경덕, 2024). 또한, 생활인구 기반 통계 시스템을 정교화하고, 이를 지방행정계획, 도시재생, 인프라 투자 등에 활용할 수 있는 정책 프레임워크 구축이 필요하다(최봉석, 김경덕, 2024). 법제도적으로는 「주민등록법」, 「지방세법」, 「지방자치법」 등 관련 법률의 전면적 검토와 '거주지' 개념의 재정의, 권리·의무 간 정합성 확보가 핵심 과제로 지적된다(최봉석, 김경덕, 2024).

다음 장에서 자세하게 살펴보겠지만, 독일, 프랑스, 일본, 오스트리아 등은 복수주소제 또는 이와 유사한 제도를 시행하고 있다. 독일은 부 주

소지에 대해 제2거주지세를 부과하며, 일본은 관계인구 개념을 통해 지역과의 다양한 관계 설정에 기반한 정책을 추진한다(최봉석, 김경덕, 2024). 국내에서는 복수주소제 도입 시 지방세 일부를 2개 주소지에 분배하고, 해당 주민이 양쪽 자치단체로부터 정책 지원을 받는 방식이 연구되고 있다(정영호, 2023). 그러나 제도 도입 초기에는 세금 부과를 면제하고, 제도가 정착된 이후 납세의무 부과를 논의하는 것이 바람직하다는 의견이 제기된다(최봉석, 김경덕, 2024).

복수주소제와 생활인구 개념은 인구정책의 새로운 전환점이자, 지방소멸 위기에 대응하는 혁신적 정책 수단이다. 이들 제도의 성공적 도입을 위해서는 법제 정비, 데이터 인프라 구축, 행정 실무 체계 정비, 주민 참여 유도 등 전방위적 대응이 필요하다. 중앙정부와 지방정부는 협력적 거버넌스를 구축하여 복수주소제가 국가균형발전과 지방자치의 새로운 동력이 될 수 있도록 해야 한다(최봉석, 김경덕, 2024; 정영호, 2023). 추가로, 복수주소제 도입 전 과도기적 방안으로 '생활등록제'가 제안된다. 이는 주민등록과 별도로 개인의 활동지역을 등록하여, 해당 지역에서 공공서비스를 제공받을 수 있도록 하는 제도이다. 생활등록제 운영 결과를 토대로 복수주소제의 전면 도입을 검토할 수 있다(안소현 외, 2024).

종합적으로, 복수주소제는 저출산·고령화 및 수도권 집중으로 인한 지방소멸 위기에 대응하기 위한 정책적 대안으로 제기되고 있는바, 기존의 단일 주소제(주민등록상 1인 1주소 원칙)는 실제 인구이동과 생활 양식의 변화를 제대로 반영하지 못하는 한계를 지닌다(최봉석, 김경덕, 2024). 이에 따라 「인구감소지역 지원 특별법」에서는 물리적 인구 감소에 대응하기 위해 생활인구 개념을 도입하고, 복수주소제의 필요성이 강조되고 있다(최봉석, 김경덕, 2024). 복수주소제는 개인이 실거주지 외에 고향, 직장, 장기 체류지 등 다양한 공간적 관계를 공식적으로 주소지로 등록할

수 있도록 하여, 지역과의 다층적 연결성을 제도화하는 시도이다(최봉석, 김경덕, 2024; 정영호, 2023). 복수주소제는 인구 감소 및 지방 소멸 위기에 대응하고, 다양한 생활 양식을 반영하는 인구정책의 새로운 패러다임으로 부상하고 있다. 다만, 제도 도입에 따른 과세 및 선거권 배분을 포함하여 운영방식 등 다양한 쟁점에 대한 충분한 논의와 단계적 접근, 법·제도적 기반 마련이 필수적으로 이루어질 필요가 있다.

제3장

복수주소제 시행 국가 사례와 시사점

제1절 복수주소제 해외사례 고찰
제2절 복수주소제 시행 국가의 이중과세 사례와 함의
제3절 정책적 시사점

제3장 복수주소제 시행 국가 사례와 시사점

최근 거주 패턴이 다양화, 다변화되면서 하나의 주소지만을 등록하는 전통적 주소 등록 체계의 한계가 드러나고 있다. 구체적으로, 직업적 이동성 증가, 원격근무 확산, 계절적 이주 등으로 인해 여러 장소에서 시간을 나누어 보내는 사람들이 늘어나는 추세로 이해되고 있다. 이러한 변화에 대응하여 각국은 다양한 형태의 복수주소 관련 제도를 시행하고 있으며, 이와 관련된 사회적, 경제적, 행정적 쟁점들이 부각되고 있다. 본 절에서는 주요 국가들의 복수주소 관련 제도와 그 운영 방식, 그리고 이로 인해 발생하는 다양한 쟁점들을 포괄적으로 살펴보고자 한다.

제1절 복수주소제 해외사례 고찰

1. 주요 사례

복수주소제 추진 관련 사례로서, 먼저 독일에서는 복수주소를 가진 거주자에 대해 주거주지(주거소: Hauptwohnung)와 부거주지(부거소: Nebenwohnung) 개념을 명확히 구분하여 관리하고 있다. 독일 연방등록법(BMG)에 따르면 국내에 여러 주택을 보유한 거주자는 그중 한 곳을 주거소로 지정해야 하며, 주거소는 주로 사용하는 주택을 의미한다. 나머지 주택은 부거소로 분류되어 별도의 관리 체계하에 놓이게 된다. 독일의 행정 시스템에서는 주거소가 핵심적인 기준점으로 작용하는데, 선거권

행사, 세금 납부, 신분증 발급 등 대부분의 행정적 절차가 주거소를 중심으로 이루어진다.[3] 선거와 관련하여 독일 연방선거법(BWahlG)과 연방선거규정(BWO)에 따르면 주거소가 있는 곳에서만 유권자 명부 등록과 선거권 행사가 가능하다. 세금 관련 사항에서도 주소지는 중요한 역할을 하는데, 특히 개인의 소득세와 재산세 등의 징수를 담당하는 관할 세무서는 주거소를 기준으로 결정된다. 이러한 세무상의 편의성은 복수주소 시스템하에서도 행정적 효율성을 유지하는 데 기여하는 요소이다. 신분증 발급 역시 주거소 관할 발급기관에서 이루어지며, 이는 독일 신분증법(PAuswG)에 명시되어 있다. 독일의 복수주소 시스템에서 특히 주목할 만한 점은 부거소에 대한 세금 정책이다. 베를린을 비롯한 많은 독일 도시는 부거소에 대해 '제2주택세(Zweitwohnungssteuer)'를 별도로 부과하고 있다. 이러한 과세 정책은 지방자치단체의 재정 확보 수단인 동시에, 주택 시장의 왜곡을 방지하기 위한 정책적 도구로 기능한다. 반면 방송수신료에 관해서는 주거소에서만 납부하면 부거소에 대해서는 면제받을 수 있는 혜택이 있어 복수주소자의 이중 부담을 경감해주고 있다. 본 면제 혜택은 주거소에서 배우자나 동거인이 이미 방송수신료를 납부하고 있는 경우에도 적용된다.[4]

프랑스의 경우 제2주택(résidences secondaires)과 관련된 정책이 복수주소 관리의 핵심이다.[5] 프랑스는 2023년 1월부터 주거용 주택에 대한 주택세(taxe d'habitation)를 폐지했지만, 제2주택에 대해서는 여전히 이 세금을 부과하고 있다. 이는 주거용 주택과 제2주택에 대한 차별적 세금 정책을 통해 주택 시장을 조절하려는 정책적 의도를 반영한다.

3) 독일의 거주지-위키백과. https://de.wikipedia.org/wiki/Wohnsitz_(Deutschland)
4) 독일의 거주지-위키백과. https://de.wikipedia.org/wiki/Wohnsitz_(Deutschland)
5) 프랑스 법률 및 행정 정보국(DILA, Direction de l'information légale et administrative). 세컨드하우스(별장 등) 주택세(거주세). https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F42

프랑스에서 제2주택으로 분류되는 경우는 다양한데, 직업상의 이유로 또는 관사(官舍)가 제공되어 두 번째 주택을 보유하게 된 경우에도 이는 제2주택으로 간주된다.[6] 프랑스의 모든 주택 소유자는 세무 당국에 주택 점유 신고를 해야 하며, 이 신고는 주택이 아직 신고되지 않았거나 이전 신고 후 변경사항이 있을 경우 매년 7월 1일 이전에 이루어져야 한다. 이 신고에서는 자신이 해당 주택의 점유를 유지하는지, 그리고 주택의 성격(주거용, 제2주택, 또는 빈 집)을 명시해야 한다. 프랑스는 유럽에서 제2주택 수가 가장 많은 국가로, 약 330만 채의 제2주택이 존재하고 있다. 이처럼 많은 수의 제2주택은 일부 지역에서 심각한 주택 문제를 야기하고 있다. 대표적인 예로 샤모니(Chamonix) 시는 제2주택의 급증으로 인해 25년간 인구의 10%가 감소하고 부동산 가격이 급등하는 문제를 겪고 있다. 2021년 기준으로 샤모니의 부동산 중 70% 이상이 제2주택이었으며, 평방미터당 가격은 파리와 맞먹는 수준인 10,000유로에 육박했다. 이러한 상황에 대응하여 샤모니 시는 2025년 3월 13일부터 새로운 제2주택 건축을 전면 금지하는 강력한 규제 조치를 도입하였다.[7] 제2주택의 증가는 지역 주민들을 부동산 시장에서 배제시키는 경제적 문제뿐만 아니라, 계절적 경제활동에만 의존하게 되는 지역 경제 구조의 왜곡이라는 문제도 야기하고 있다. 이에 대응하여 영향을 받는 지방자치단체들은 제2주택의 설립을 규제하기 위한 다양한 정책을 도입하고 있지만, 주택 소유자들의 회피 전략과 이러한 규제 도구들의 한계로 인해 완전한 해결책을 제시하

6) 라디오 프랑스(Radio France). Posséder une résidence secondaire est-il condamnable ?(별장(세컨드하우스)을 소유하는 것은 비난받을 일인가?). https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/entendez-vous-l-eco/posseder-une-residence-secondaire-est-il-condamnable-3334771

7) 라디오 프랑스(Radio France). Posséder une résidence secondaire est-il condamnable ?(별장(세컨드하우스)을 소유하는 것은 비난받을 일인가?). https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/entendez-vous-l-eco/posseder-une-residence-secondaire-est-il-condamnable-3334771

지 못하고 있는 실정이다. 프랑스의 복수주소 관련 문제는 단순한 주택 정책을 넘어 지역사회의 지속가능성과 경제 구조에 관한 더 넓은 논의로 확장되고 있다.

네덜란드의 주소 등록 시스템은 BRP(Basisregistratie Personen, 기본 인구등록) 법에 근거하고 있다.[8] (https://www.rvig.nl/veelgestelde-vraag/als-je-op-verschillende-adressen-verblijft-op-welk-adres-word-je-dan). 이 법률에 따르면, 지방자치단체는 시민들이 실제로 거주하는 주소를 가능한 한 사실적으로 등록해야 한다. 여러 주소가 있는 경우, 6개월 동안 가장 많이 숙박할 것으로 예상되는 주소가 공식적인 거주지로 간주된다. 이러한 접근 방식은 실제 거주 패턴에 기반한 주소 등록을 통해 행정적 정확성을 추구하면서도, 복수주소 상황에서 명확한 기준을 제시하고 있다. 네덜란드의 사례는 복수주소 상황에서 주 거주지를 결정하는 데 있어 시간적 기준(6개월)을 명확히 제시함으로써 행정적 모호함을 최소화하려는 시도를 보여주고 있는 것으로 이해되고 있다.

2. 정책적 시사점

상기 복수주소제의 해외사례는, 각국이 채택한 다양한 정책적 접근 방식은 행정 효율성, 공공서비스 접근성, 세수 확보, 데이터 관리, 사회적 형평성 등 여러 정책 목표와 현실적 제약 사이에서 균형을 찾으려는 시도를 반영하고 있음을 시사하고 있다. 먼저, 복수주소제의 도입 및 운영과 관련해 가장 두드러지는 시사점은 행정 효율성 제고와 시민 편익 증진의 동시 추구이다. OSCE의 인구등록 가이드라인[9]에 따르면, 단일 주소 등

8) 네덜란드 국립 신원정보국(Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, RvIG). "여러 주소에 거주할 경우, 어느 주소에 등록되나요?". https://www.rvig.nl/veelgestelde-vraag/als-je-op-verschillende-adressen-verblijft-op-welk-adres-word-je-dan

록제도는 행정의 명확성을 제공하지만, 실제로 다수의 국가에서 시민들은 여러 거주지에서 생활하며, 이에 따라 공공서비스 접근성에 제약을 받거나 반복적 정보 제출로 인한 행정적 부담이 가중되는데, 복수주소제는 이러한 현실적 생활패턴을 반영함으로써 행정과 시민 생활 간의 괴리를 줄이고, 공공서비스의 실질적 접근성을 높이는 효과가 있음을 언급하고 있다. 다만 정보의 중복 등록, 데이터 정확성 저하, 개인정보 보호 문제 등 새로운 행정적 어려움이 수반되므로, 이에 정보 공유 및 데이터 연계 구조의 체계적 구축, 개인정보 보호를 위한 법적·기술적 장치 마련이 필수적임을 보고하고 있다(OSCE, 2009). 또한, 사회적 포용성과 형평성의 확보 또한 복수주소제의 해외사례가 함의하고 있는 주된 시사점 중 하나이다. 불법 정착지나 비공식 거주지에 거주하는 인구의 경우, 공식 주소 등록이 불가능해 공공서비스 접근에서 차별을 겪을 수 있는데, OSCE(2009)에 따르면, 실제 거주지 등록을 허용하고, 공식 주소가 없는 경우에도 대체 연락처(예: 우편함 주소) 등록을 인정하는 등 포용적 제도 설계를 권고하고 있다. 이는 사회적 소외계층의 공공서비스 접근성을 높이고, 국가의 인구 분포 및 사회정책 수립의 정확성을 제고하는 효과를 유발할 것으로 예상된다(OSCE, 2009).

위에서 살펴본 복수주소제의 해외사례는 정책 설계와 운영에 있어 다차원적 접근과 더욱 정교한 제도적 조정의 필요성을 보여주고 있다는 점에서 의미가 있다. 다만, 복수주소제의 도입 이후 나타날 행정적, 재정적, 사회적 쟁점과 현안은 상기 사항에 국한되는 것으로 보기 어렵다. 이후 복수주소제에 따른 세원 공유 사례를 살펴보고 우리나라에의 시사점을 논의하고자 한다.

---

9) OSCE. (2009). Guidelines on Population Registration. Retrieved from https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/39496.pdf

제2절 복수주소제 시행 국가의 이중과세 사례와 함의

본 절에서는 복수주소제를 시행하고 있는 국가의 이중과세(중복과세) 사례에 대하여 살펴보고, 쟁점과 현안을 바탕으로 개선 대안에 대하여 논의하고자 한다. 이는 지역 인구 감소에 대하여 복수주소제 도입을 적극적으로 검토하고 있는 우리나라의 향후 정책 방향, 즉, 보다 구체적으로 복수주소제 도입 이후의 중복과세 문제와 같은 쟁점에 대하여 어떻게 대응하여야 할지에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 하는 목적과 밀접하게 맞물려 있다.

1. 스위스의 이중거주 문제와 세금 조약(DTA)[10)]

먼저, 스위스는 복수거주(dual residence) 상황에서 발생하는 이중과세 문제를 방지하기 위해서 이중과세 방지 협약(DTA)을 설정하고 있다. 스위스 세법에 따르면, 개인이 두 국가에 무제한 세납 의무를 지는 경우 이중과세가 발생할 수 있는데, 이를 방지하기 위해 스위스는 53개국과 DTA를 체결했으며, 이 협약은 세금 적용 기준을 명확히 함으로써 이중과세를 사전에 방지하고 있다. 보다 구체적으로, 한 개인이 스위스와 프랑스에 각각 주거지를 가진 경우 두 국가 모두에서 소득세를 부과할 수 있는데, 스위스의 이중과제 방지 협약에서 규정하고 있는 세금 적용 우선권을 부여하는 기준에 따라 납세자의 주거지 기준, 경제적 이해관계 기준, 국적 기준 등을 적용하여 세금 책임 국가를 결정하여 두 국가 중 한 국가에만 세금을 납부하도록 규정하고 있다. 한편, 이러한 이중과제 방지 협

10) findea(핀디아 AG) – 스위스 회계·세무·감사 전문 서비스. 이중 거주자(dual residence) 과세. https://www.findea.ch/en/blog/taxation-persons-dual-residence.

약과 다르게, 스위스의 이중과세와 관련된 사항에서 주목할 만한 특기 사항 중 하나는 부동산 임대 가치를 소득세의 일부로 간주한다는 것인데, 이러한 기준은 주거지와 여타 주택 모두에 적용되며, 실제 임대 수입이 없더라도 시장 기준 임대가치에 따라 과세된다는 것으로 요약할 수 있다.[11] 가령, 스위스의 거주자가 알프스에 있는 휴가용 별장을 보유한 경우, 해당 부동산에서 이론적으로 발생할 것으로 예상되는 임대 수입을 소득에 포함해 과세하는 방식을 취하고 있다.[12] 즉, 이러한 부동산 임대 가치를 소득세로 간주하여 과세하는 방안은 주거지 외 부동산에 대한 중복과세 가능성을 내포하고 있으며, 복수주소제에 따른 일국 내 중복과세의 문제 유발 가능성과 맞물려 있다는 점에서 의미가 있다.

2. 독일의 제2주택세(Zweitwohnsitzsteuer)[13]

다음으로, 복수주소제를 도입하여 추진 중인 또 다른 국가인 독일은 특히 제2주택세를 도입하여 복수주소 문제를 관리하고 있는데, 이때의 제2주택세는 거주지와 부거주지에 각각 주택이 있는 경우, 부거주지 소유 주택에 대하여 일정 세율로 주택에 대하여 과세하는 것을 의미한다. 제2주택세는 기본적으로 부동산 소유자의 연간 순냉방임대료를 기준으로 계산되며, 지자체별로 세율이 상이한 특성이 있는데, 베를린은 15%, 뮌헨 18%, 함부르크 8% 등을 각각 제2주택 소유에 대하여 과세하고 있는 것

11) Piguet Galland & Cie SA. 스위스 내 세컨드 하우스(별장, 부동산 등) 보유 시 적용되는 세금. https://www.piguetgalland.ch/en/secondary-residences-and-taxesb

12) Piguet Galland & Cie SA. 스위스 내 세컨드 하우스(별장, 부동산 등) 보유 시 적용되는 세금. https://www.piguetgalland.ch/en/secondary-residences-and-taxesb ; 스위스 정부 공식 포털. 스위스 부동산 과세의 주요 항목과 특징. https://www.ch.ch/en/taxes-and-finances/types-of-taxation/taxation-of-real-estate

13) immowelt – Zweitwohnsitzsteuer(제2거주지세) 안내 https://www.immowelt.de/ratgeber/wohnen/zweitwohnsitz-steuer.

으로 나타나고 있다(https://www.immowelt.de/ratgeber/wohnen/zweitwohnsitz-steuer). 제2주택세에 대하여 보다 구체적인 예를 들어서 살펴보면, 어떠한 특정 개인이 주거지(라이프치히)와 부주거지(베를린)로 각각 복수주소를 가지고 있고 베를린에도 추가 주택을 소유하고 있는 경우, 부주거지인 베를린의 소유 주택에 대한 제2주택세는 연간 순냉방임대료 7,200유로에 15% 세율을 적용해 1,080유로를 납부하는 것이다.

독일의 제2주택세 사례에서 파악할 수 있는 중요한 쟁점 중 하나는 독일의 제2주택세가 중복과세 문제를 유발하고 있다는 점인데, 주거지와 부주거지 모두에 주택을 소유하고 있는 동시에, 복수주소를 등록하고 있는 개인의 경우 주거지에 이미 부동산세를 납부한 경우 부주거지에 추가로 세금을 부과받는 것은 이중 부담이기 때문이다. 특히 이러한 독일의 제2주택세에 대한 중복과세 문제는 소득세와 부동산세가 분리된 구조에서 중복과세의 개연성을 추가로 유발하고 있다는 점에서도 쟁점으로 지적될 소지가 적지 않다고 할 것이다. 왜냐하면 독일의 제2주택세가 순냉방임대료라고 하는 임대소득에 과세하는 형태를 띠고 있어서, 임대료에 대한 소득세 부과와 더불어 임대료에 비례하는 형태로 추가로 부동산세 과세의 형태를 동시에 띠고 있기 때문이다.

3. 프랑스의 주택세(surtaxe résidence secondaire)[14][15]

다음으로, 복수주소제를 도입하여 시행 중인 또 다른 해외사례인 프랑

14) 프랑스 등에서 별장이나 세컨드 하우스(본인 주거지 외의 주택)에 부과되는 추가적인 지방세 또는 중과세를 의미하고 있다는 점에서 이중과세(중복과세)의 문제와 맞닿아 있음.

15) bouygues-immobilier – 세컨드 하우스 주거세 안내. https://www.bouygues-immobilier.com/projet-immobilier-neuf/creer-mon-projet/financer-mon-projet/taxes/taxe-habitation/taxe-habitation-residence-secondaire-ce-quil-faut-savoir.

스는 인구 50,000인 이상 도시에서 주택세 위험금(surtaxe)을 부과하는데, 주택 부족 문제를 해결하기 위한 정책적 도구로 사용된다는 점에서 그 특징이 있다. 이러한 주택세 위험금과 복수주소제와 맞물린 이중과세는 특히 피에다테르(pied-à-terre)와 같은 제2주택 소유자에게 추가 부담을 부여한다는 특징에서 비롯되고 있다.

이러한 주택세 위험금은 기본적으로 제2주택 소유자에게 더 높은 과세율을 매겨서, 추가 부담을 부여한다는 특징 이외에도 가구 규모를 고려하지 않고 동일한 세금이 적용된다는 것에서 쟁점을 유발할 소지가 다분하다. 예컨대, 4인 가족과 1인 가구가 동일한 주택을 보유하더라도 위험금이 동일하게 산정되는데, 가구 구성원이 적은 소규모 가구에 부담을 가중시켜 중복과세에 따른 형평성 문제를 초래할 수 있다는 점에서도 중요하게 검토될 필요가 있다.

4. 오스트리아 잘츠부르크의 제2주택세[16)]

오스트리아의 잘츠부르크는 특이하게 해당 지역에서만 특별히 제2주택세(Zweitwohnsitzabgabe)를 도입해 복수주소 문제를 관리하고 있다는 점에서 특징이 존재한다. 이러한 잘츠부르크의 제2주택세는 주거면적과 점유 기간에 따라 계산되며, 최대 2,500유로까지 적용되고 있는데 주거면적에 따른 최대 세액의 분포는 다음 표에서 확인할 수 있다.

16) Stadt Salzburg(오스트리아 잘츠부르크시 공식 지방정부). 제2거주지세, 세컨드 하우스세, 별장세. https://www.stadt-salzburg.at/formulare/steuern-und-abgaben/abgabe-auf-zweitwohnsitze

〈표 3-1〉 오스트리아 잘츠부르크의 주거면적별 최대 세액

주거면적	최대 세액(유로)
40m² 이하	400
40~70m²	700
70~100m²	1,000
100~130m²	1,300
130~160m²	1,600
160~190m²	1,900
190~220m²	2,200
220m² 초과	2,500

출처: https://www.stadt-salzburg.at/formulare/steuern-und-abgaben/abgabe-auf-zweitwohnsitze

오스트리아 잘츠부르크의 제2주택세(Zweitwohnsitzabgabe)의 특징은 관광 목적이나 농업용 등 특정 용도 부동산의 경우 이에 대한 과세를 하지 않고 예외로 둔다는 점에 있다. 보다 구체적으로, 관광객 숙박시설이나 알프스 목초지 관리용 주택은 세금 대상에서 제외된다. 다만, 개인이 소유하고 있는 거주 용도의 아파트는 제외되지 않아, 이중 주거지 소유자의 경우 제외되지 않고 제2주택세 과제 대상이기 때문에 추가 부담이 발생하는데, 이는 중복과세 문제로 해석될 수 있으며, 특히 소규모 주택 소유자에게 경제적 부담을 가중시킨다는 점에서 쟁점의 대상으로 이해되고 있다.

제3절 정책적 시사점

지금까지 살펴본 복수주소제와 세원 공유제도에 대한 해외사례 분석은 향후 우리나라의 복수주소제 도입 시 고려하여야 할 시사점을 제시하고 있다.

무엇보다도, 복수주소제를 도입하여 시행 중인 해외사례로부터 도출되

는 중요한 정책적 시사점은 '거주지역이 아닌 생활지역'을 인정하는 것으로 요약할 수 있다. 실제로 사람들이 생활하거나 서비스를 소비하는 공간과 행정적으로 인식되는 주소지가 괴리되는 문제로 인하여, 서비스 수요지와 재정 수혜지 간의 괴리가 유발될 수밖에 없는 구조적 모순점이 내재되어 있다.

복수주소제의 실질적 도입을 위해서는 지방재정제도의 구조 개편이 병행될 필요성이 높다. 현재, 우리나라의 지방교부세 체계는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 격차를 보전하는 구조이지만(행정안전부, 2024), 현재 기준인구는 주민등록인구가 적용되어 산정되고 있기 때문에, 유동인구나 생활인구가 충분히 반영되지 못하는 한계점을 노정하고 있다. 이에 따라 생활인구가 유입되는 지역은 재정수요는 증가하는 반면, 재정수입은 증가하지 않는 상황에 봉착하게 되므로, 복수주소제는 이러한 구조적 불균형을 교정하기 위한 하나의 제도적 해법이 될 수 있으며, 이를 통해 생활인구 기반의 재정수요를 더욱 현실적으로 반영할 수 있다.

한편, 복수주소제 도입 국가(지역)의 이중과세(중복과세) 문제는 다음과 같이 과세 형평성 및 재정 분배에 대한 문제점을 유발할 소지가 있다는 점에서 개선 대안이 필요하다. 제2절에서 확인한 것과 같이 복수주소제에 따른 중복과세(이중과세)는 인구감소지역의 생활인구 유입과 제2주택세 과세로 인한 지방세 확충의 장점이 존재함에도 불구하고, 고소득층이 제2주택을 더 쉽게 구매할 수 있는 상황을 유발하여 결과적으로 형평성 논란을 빚는 것으로 이해되고 있는데, 실례로 독일 뮌헨에서 부과되는 18%의 제2주택세 세율은 고소득층에 비하여 저렴한 주택을 소유한 저소득층에 더 큰 부담을 주는 것으로 나타나고 있어 이에 대한 개선이 요구된다. 추가로, 프랑스의 주택세 위험금은 가구 규모와 무관하게 동일한 세금을 적용해 소규모 가구에 더 많은 부담을 가중시킨다는 점에서도 쟁

점을 유발하고 있다. 이러한 문제에 따라 제2주택세를 소득 수준에 따라 차등 적용하는 방식을 적극 검토하여 시행하는 방안을 생각해 볼 수 있는데, 고소득층에 대해 더 높은 세율을 부과해 형평성을 제고하는 것이 그 실례로 이해할 수 있다. 무엇보다도 이중과세가 유발하고 있는 가장 큰 쟁점 중 하나는 주거지와 부주거지 간 재정 분배의 문제라고 할 수 있다. 구체적으로 독일의 제2주택세를 부과하는 지역은 이를 바탕으로 추가세수를 확보하여 재정수요를 충당하지만, 이는 주거지와 부주거지 간 재정 갈등을 유발할 소지가 다분하다는 점에서 살펴볼 필요성이 있다. 그 이외에도, 행정적인 복잡성 유발과 관련하여, 주거지와 부주거지 모두에 신고의무를 부과하는 경우 거주지마다 부과하고 있는 사항에 대한 세금 신고를 한다는 점에서 번거로움을 유발할 소지가 적지 않다.

전체적으로 보면 복수주소제나 세원 공유 같은 논의는 단순한 행정절차의 정비가 아니라 인구 감소와 지역소멸 위험에 직면하고 있는 우리 사회에서 관련 제도 체계를 다시 만들어야 한다는 문제의식에 기반한다. 앞서 해외 사례를 통해 살펴본 여러 복수주소제하에서의 문제점들을 살펴보면 앞으로 우리나라가 복수주소제 도입을 정책적으로 검토할 때 무엇을 먼저 정리할 것인가에 대한 방향을 잡을 수 있을 것이다. 다만 복수주소를 인정하는 방식은 예상보다 그 행정적 파급이 넓기에 단순히 주소 변경 절차나 관련 비용뿐만 아니라 선거구의 획정에서 지방세 배분 기준 등 기존 제도와 충돌하거나 조율해야 하는 부분도 상당하다. 결국 이런 모든 쟁점을 포괄해서 검토해야 제도 도입 여부를 신중하게 판단할 수 있을 것이다. 결국에 복수주소제를 논의하는 의미는 '주소관리 방식의 개선' 이라는 좁은 범위를 넘어서 지역 간 생활권 이동이 빈번해진 상황에서 인구변화를 유연하게 반영하는 새로운 틀을 마련하는 과정의 일부로 이해해야 한다.

제4장

인구와 지방재정 및 복지비용

제1절 지방재정과 복지지출 여건
제2절 인구지표와 보통교부세 산정방식
제3절 복수주소 반영 시 쟁점

제 4 장 인구와 지방재정 및 복지비용

제3장에서 검토한 해외사례는 국가마다 복수주소제를 도입한 배경이나 운영방식은 다르지만 잦은 인구이동이라는 현실을 재·행정체계에 어떻게 녹여낼 것인가를 고민한다는 점에서 비슷한 흐름을 보인다. 특히 조세와 재정 그리고 복지제도의 정합성을 고려한 조정장치가 필요하다는 점을 공통적으로 드러낸다. 이러한 시사점을 토대로 이하에서는 우리나라의 지방재정 구조와 복지지출 여건을 점검하고, 복수주소 반영이 실제로 지방의 복지급여 집행 여력에 어떠한 영향을 초래할 것인가를 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

이를 위해서는 우선 지방자치단체의 복지비용 조달 구조에 대한 이해가 필요하다. 특히 지자체가 자유롭게 처분할 수 있는 가용재원의 구성과 이 재원이 복지비용을 충당하는 데 어떤 역할을 하는지 파악해야 이후 분석이 가능하다. 따라서 이하에서는 지방재정조정제도의 기본 틀을 먼저 정리하고 지자체의 복지재정 운용 현황과 함께 복수주소가 허용될 경우 예상되는 복지급여의 집행과 관련한 쟁점을 차례로 살펴보기로 한다.

제1절 지방재정과 복지지출 여건

1. 지방재정조정제도의 기능과 의의

우리나라 지방자치단체는 서로 다른 재정 여건을 갖고 있기에 실제 재

정운용 능력에 상당한 차이를 보인다. 서울, 부산 등 대도시나 수도권은 상대적으로 안정적인 세원을 확보하고 있어 재정운용의 자율성이 높은 편이나, 자체세입 기반이 취약한 특·광역시 자치구를 비롯하여 농촌이나 군 단위 지역은 기본적인 공공서비스의 제공조차 부담이 되는 경우가 있다. 이러한 상황은 해당 지역 주민의 삶의 질 저하뿐만 아니라 국가 전체 차원에서의 균형발전 측면에서도 불평등을 초래하는 원인이 될 수 있다.

한편, 지방자치단체가 공급하는 공공재 중 상당수는 해당 지역에 한정되지 않고 주변 지역까지 영향을 미친다. 예를 들어 대도시의 병원, 대학, 문화시설 등과 같이 인근 지역 주민 또는 외래 인구가 함께 사용할 수도 있고, 환경관리나 방재시설처럼 광역적 파급효과를 발생시키는 경우도 있다. 이러한 외부효과를 낳는 공공재의 공급에 대한 부담을 한 지자체가 홀로 책임지는 방식은 재원의 배분에 있어 비효율적일 뿐만 아니라 불합리하다.

또한, 중앙정부가 지방에 위임한 사무를 집행하는 데도 비용이 수반되므로 그 비용에 대해서는 중앙정부가 부담할 필요가 있다. 이 같은 관계를 고려하면, 제도적으로 중앙정부와 광역자치단체 그리고 기초자치단체 간의 협력이 필요하며, 이러한 맥락에서 마련된 제도가 지방재정조정제도이다. 즉, 지방재정조정제도는 지역 간 재정력 격차를 완화하고, 전국 모든 주민에게 일정 수준 이상의 공공서비스를 제공할 수 있도록 보장하며, 외부효과와 위임사무의 비용을 합리적으로 분담하기 위해 고안된 것이다.

이 제도는 크게 수직적 재정조정과 수평적 재정조정으로 구분된다. 수직적 재정조정은 중앙정부와 지방자치단체, 혹은 광역자치단체와 기초자치단체 간에 이루어지는 재정이전을 의미하며, 대표적인 수단으로 지방교부세, 국고보조금, 조정교부금이 있다. 반면 수평적 재정조정은 동등한

자치단체들 사이에서 발생하는 재정 불균형을 완화하기 위해 운영되는 제도로, 수도권 3개 광역자치단체(서울, 경기, 인천)가 지방소비세 수입 일부를 출연해 조성한 지역상생발전기금과 서울시의 재산세 공동과세가 대표적인 사례라 할 수 있다.

이 중에서 특히 수직적 재정조정의 중심에 있는 것이 지방교부세이다. 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세 4가지로 구분된다. 보통교부세는 전체 지방교부세 중 가장 큰 비중을 차지하며(내국세 총액의 19.24%의 97%), 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 보전하여 재정력이 취약한 지방자치단체가 기초적 행정서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 일반재원이다. 특별교부세는 내국세 총액의 19.24%의 3%를 재원으로 하여, 재해복구나 긴급한 행정수요 등 예외적 상황에 대응하기 위한 용도로 사용된다. 부동산교부세는 종합부동산세 총액을 재원으로 하여 세종과 제주를 포함해서 기초자치단체의 사회복지와 교육 관련 수요에 활용된다. 소방안전교부세는 담배개별소비세 총액의 45%를 재원으로 하여 광역자치단체의 소방·안전분야 수요를 충당하는 데 쓰인다.

〈표 4-1〉 지방교부세의 종류

구분	재원	용도	교부 대상
보통교부세	내국세 총액의 19.24% 중 97%	용도 제한 없는 일반재원	광역, 시, 군
특별교부세	내국세 총액의 19.24% 중 3%	특정 목적(지역현안, 재난, 안전 등)	전국 지방자치단체
부동산교부세	종합부동산세 총액	사회복지, 교육 등	기초자치단체(세종, 제주 포함)
소방안전교부세	담배 개별소비세 총액의 45%	소방, 안전분야	광역자치단체

출처: “2025년 지방교부세 산정해설”, 행정안전부, 2025b. 기초로 작성

〈표 4-1〉과 같이 지방교부세는 목적과 성격에 따라 다양한 유형으로 운영되지만, 그중에서도 보통교부세가 차지하는 비중이 절대적이다. 2025년을 기준으로 2025년 기준 지방교부세 총액 67조 원 중 보통교부세가 60.4조 원(90.1%)으로 부동산교부세(6%), 특별교부세(2.5%), 소방안전교부세(1.5%)에 비해 압도적이다(〈표 4-2〉).

〈표 4-2〉 지방교부세 종류별 규모 변화(2015-2025)

(단위 : 백만 원)

	합계	보통교부세	특별교부세	부동산교부세	소방안전교부세
2015	34,888,072	32,176,185	987,407	1,410,400	314,080
2016	37,967,278	35,023,661	1,083,206	1,445,711	414,700
2017	44,363,917	41032266	1,269,038	1,549,126	513,487
2018	49,044,581	45,211,842	1,398,305	2,017,174	417,260
2019	57,555,615	52,602,827	1,626,892	2,942,062	383,834
2020	50,322,101	44,926,519	1,389,478	3,320,970	685,134
2021	59,169,926	51,331,840	1,587,583	5,215,345	1,035,158
2022	81,044,923	70,414,236	2,177,760	7,567,673	885,254
2023	67,529,747	59,519,727	2,062,534	4,960,858	986,628
2024	64,522,994	57,793,200	1,787,499	4,109,800	832,495
2025	67,038,505	60,401,769	1,646,378	4,004,709	985,649

주: 2024년까지는 최종교부액, 2025년은 당초예산 기준
출처: "2025년 지방자치단체 예산 및 기금개요(상)".행정안전부, 2025a, p.74.

이러한 보통교부세는 특히 용도가 지정되지 않은 일반재원이면서 그 배분 과정에 인구 지표가 직접적으로 반영된다는 점에서 매우 중요한 의미를 제공한다. 따라서 이하의 논의에서는 이전재원 중에서 보통교부세에 초점을 두고 살펴보겠다.

2. 지방재정 수입구조

2025년 통합재정 지출액을 기준으로 우리나라 전체 재정은 약 1,087조 원 규모이다. 이 가운데 정부 예산이 673.3조 원(61.9%)으로 절반 이상을 차지하고, 지방자치단체 예산은 319.9조 원(29.4%), 지방교육재정 예산은 약 94.1조 원(8.6%)이다. 그러나 이 규모는 중앙정부와 지방자치단체 그리고 교육자치단체 간의 재정이전을 포함한 것으로, 구체적으로 보면 다음과 같다. 먼저 중앙정부는 지방자치단체에 국고보조금과 지방교부세로 총 160조 5,772억 원을 이전하며, 지방교육청에는 교육재정교부금과 교육보조금 총 75조 8,381억 원을 이전한다. 그밖에 지방자치단체와 지방교육단체 간 재정이전을 함께 고려한 통합재정사용액은 2025년 848.9조 원이다. 이 중 중앙정부가 약 51.5%인 436.9조 원을 사용하며, 지방자치단체가 317.5조 원(37.4%), 지방교육청이 94.6조 원(11.1%)을 사용한다(행정안전부, 2025a. p.11).

이상과 같은 행정주체 간의 재정 흐름 구조를 염두에 두고 지방자치단체의 세입구조와 복지분야 지출 여건을 살펴보기로 한다. 이를 위하여 사용하는 지방재정 자료는 자치단체 내 회계 간 내부거래, 자치단체 간 외부거래와 중복 계상분을 공제한 순계예산(일반회계+특별회계)을 기준으로 한다.

〈표 4-3〉 지방자치단체 세입예산: 2020-2025

(단위:조 원, %)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	평균 증감률
세입예산 규모	253.2	263.1	288.3	305.4	310.1	326.0	5.2
① 자체수입 (예산대비 %)	**115.0** (45.4)	**116.7** (44.4)	**132.8** (46.1)	**140.0** (45.8)	**138.2** (44.6)	**145.6** (44.7)	**4.8**
지방세	91.0	92.6	108.5	115.3	110.7	115.1	4.8
세외수입	24.1	24.1	24.3	24.7	27.5	30.6	4.9
이전재원 (예산 대비%)	110.1 (43.5)	118.7 (45.1)	131.7 (45.7)	141.3 (46.3)	144.0 (46.4)	150.9 (46.3)	6.5
② 지방교부세	**49.4**	**49.3**	**58.5**	**63.5**	**60.2**	**61.7**	**4.6**
보조금	60.7	69.5	73.2	77.8	83.7	89.2	8.0
지방채	5.6	6.5	4.0	2.9	4.3	5.9	1.3
보전수입 등과 내부거래	22.5	21.1	19.7	21.3	23.6	23.6	0.9
가용재원(①+②) (예산대비 %)	**164.4** (64.9)	**166.0** (63.1)	**191.3** (66.4)	**203.5** (66.6)	**198.5** (64.0)	**207.3** (63.6)	**4.8**

출처: "2025년 지방자치단체 예산 및 기금개요(상)". 행정안전부, 2025a, p.31.

2025년 순계예산(당초) 기준으로 총 326조 원에 이르는 지자체 세입예산은 지방세와 세외수입의 합계인 자체수입이 145.6조 원(44.7%)으로 세입예산의 44.7%를 차지하며, 지방교부세와 보조금을 포함하는 이전재원이 46.3%(150.9조 원), 그리고 지방채와 보전수입 등으로 구성된다(〈표 4-3〉). 이러한 세입구조에서 지자체가 자율적으로 사용할 수 있는 항목은 지방세와 세외수입 그리고 지방교부세로 볼 수 있으며, 이를 가용재원이라고 정의한다. 가용재원 규모는 2025년 207.3조 원으로 총세입의 63.6%를 차지한다.

지방의 재정수입에서 가용재원에 주목하는 이유는 지자체가 아동수당이나 기초생활보장급여 등 다양한 복지분야 국고보조사업의 집행에 요구되는 지방 대응비를 조달하는 매우 중요한 재원이기 때문이다. 〈표 4-3〉을 보면, 2020~2025년까지 가용재원의 세입 비중은 63.1~66.6% 범위

에 있으며, 이 기간에 대한 평균 증가율은 4.8% 수준이다. 가용재원이 복지비용을 충당하는 것에만 쓰이는 것이 아니라 다른 모든 분야의 필요 사업 추진에 사용됨을 고려했을 때, 같은 기간 동 재원의 증가율이 복지급여 분담에 요구되는 지방대응비 증가율보다 낮다면 지자체의 복지비 부담 능력에 문제가 발생할 것이다.

이에 행정안전부가 공개하는 국고보조사업 지방대응비 자료를 살펴보면, 지자체가 당초예산에 편성한 지방대응비는 2025년 36조 원으로 2020년 이후 연평균 4.7% 수준으로 증가하였다(〈표 4-4〉). 이 기간에 지자체의 가용재원은 국고보조사업의 원활한 수행을 지원하는 수준으로 신장되었다고 해석할 수 있다. 다만, 이러한 결론은 어디까지나 총량적 측면에서 전국 지자체 평균을 기준으로 한 것으로, 매우 이질적인 재정여건을 갖는 개별 지자체 수준에서의 복지비 부담은 차별적으로 나타날 수 있다.

〈표 4-4〉 연도별 국고보조금 및 지방비 부담 현황: 2020-2025

(단위:조 원, %)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	평균 증감률
국고보조금 총액	86.7	97.5	104.1	108.7	115.0	121.2	6.9
국고보조금	58.1	66.7	70.7	75.4	80.5	85.2	7.9
국고보조사업 지방대응비	28.6	30.8	33.3	33.3	34.5	36.0	4.7

주: 지방자치단체에서 당초예산에 편성한 금액
출처: "2025년 지방자치단체 예산 및 기금개요(상)". 행정안전부, 2025a, p. 82,

3. 지방의 복지지출 여건

지자체의 복지지출 부담은 관련 분야에서의 지방대응비와 자체사업 지출 추이를 통해 보다 정확히 확인할 수 있다. 이에 〈표 4-5〉에 정리된 2020년 이후 최근까지 지자체의 사회복지·보건분야 지출(이하 "복지예산") 추이를 살펴본다.

2025년 현재 지방자치단체의 복지예산은 116조 원으로 지자체 순계예산(당초)의 35.6%를 차지한다. 2020~2025년 기간 중 복지예산 증가율은 연평균 8%를 기록하여 같은 기간 전체 예산이 늘어나는 속도보다 1.5배 빠르게 확대되었다. 이 예산은 사회복지 및 보건분야에서 이루어지는 보조사업(국고보조사업+지방보조사업)과 자체사업을 수행하는데 지출된다. 보조사업은 2025년에 총 103조 원으로 복지예산의 88.7%로 절대적인 비중을 차지하고 있다. 보조사업에는 국고보조사업뿐만 아니라 지방보조사업도 포함되며 재원 기준으로는 국가가 집행한 국고보조금 국비와 그에 대한 지자체의 대응비 그리고 지자체 보조사업 수행과 관련한 지자체 재원으로 구성된다. 이에 국회에서 확정된 사회복지·보건분야 국고보조사업 예산(국비)을 차감하여 보조사업 수행에 투입되는 지방재원 규모를 추정하면, 2020년 17.8조 원에서 2025년 38.6조 원으로, 2.2배 증가한 것으로 파악된다.

한편, 지자체 재정통계에서 지자체가 보조사업을 제외하고 자율적으로 수행하는 사업을 의미하는 자체사업은 같은 기간 연평균 7.6%씩 증가하여 2025년 현재 11.9조 원에 이른다.

〈표 4-5〉 지방자치단체 복지예산 추이: 2020-2025년

(단위: 조 원, %)

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	평균 증감율
당초예산(순계)	253.2	263.1	288.3	305.4	310.1	326.0	5.2
복지예산(사회복지+보건분야) (순계예산 대비 복지예산 비중)	79.1 (31.2)	84.9 (32.3)	93.9 (32.6)	101.7 (33.3)	108.4 (34.9)	116.0 (35.6)	8.0
[정책사업]							
① 보조사업[1] (복지예산 대비 보조사업 비중)	70.7 (89.4)	76.2 (89.8)	83.5 (88.9)	90.2 (88.7)	96.4 (89.0)	103.0 (88.7)	7.8
- 국비(국고보조)[2]	52.9	58.0	58.9	61.7	66.7	64.3	4.0
- 지방대응비 및 지방보조사업[3]	17.8	18.2	24.5	28.4	29.7	38.6	16.8
② 자체사업	8.3	8.4	9.8	10.8	11.2	11.9	7.6
[지방 복지비용]							
③ 국고보조사업 지방 대응비+지방사업비(보조사업 포함)	26.1	26.6	34.3	39.2	40.9	50.5	14.2
④ 가용재원	164.4	166.0	191.3	203.5	198.5	207.3	4.8
가용재원 대비 복지비용 부담비율 (③/④*100)	17.4	16.5	19.3	20.4	20.0	23.1	

주: 1) 사회복지 및 보건분야 보조사업 규모로, 보조사업은 국고보조사업뿐만 아니라 지방보조사업도 포함된 것임.
2) e나라도움·보탬e보조금통합포털이 공시하는 사회복지 및 보건분야 국고보조금 본예산 기준임.
3) 보조사업에서 국고보조금을 제외한 것으로 지방대응비와 지방보조사업비를 포괄함.

출처: 1) "통합재정개요(예산)-분야별세출(순계, 당초)", 지방재정 365 지방재정통합공개시스템. https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do 에서 2025.9.24. 인출;
2) "지방자치단체 예산 및 기금개요(상)", 행정안전부, 2025a ;
3) "예산현황", e나라도움·보탬e보조금통합포털. https://www.bojo.go.kr/bojo.do에서 2025.9.24.인출 자료를 기초로 작성.

문제는 사회복지·보건분야 국고보조사업에 대한 지방대응비에 대한 공식적인 통계가 공개되지 않고 있어, 지자체의 관련 대응비 부담 규모가 어느 정도인지 정확하게 파악하지 못한다. 그러나 여기서 우리가 보고자 하는 바는 국고보조사업 지방대응비를 포함한 지자체 재원을 통한 복지지출 규모를 가늠하고자 하는 것이다. 따라서 〈표 4-5〉의 복지 관련 국고보조사업 지방대응비와 지방보조사업비 그리고 자체사업비를 합산한 규

모를 지자체 재원으로 부담해야 하는 복지비용으로 파악할 수 있다. 2025년 지자체의 복지비용은 50.5조 원으로 2020년 26.1조 원 대비 약 2배 늘어났다. 같은 기간 지자체의 가용재원은 연평균 4.8%씩 증가한 것에 반해 지자체의 복지비용은 연평균 14.2%씩 증가하여, 가용재원 대비 복지비용 부담비율은 2020년 17.4%에서 2025년 23.1%로 5.7%포인트 늘어났다. 이처럼 가용재원의 총량이 늘어난 것에 비해 의무·경직성 지출이 3배가량 빠르게 증가했다는 사실은 결과적으로 지방의 자율적 재정운용 여력이 축소하고 있음을 여실히 보여준다. 그리고 그 주요 원인은 위의 표에서 알 수 있듯이 복지예산의 약 90%를 차지하고 있는 보조사업 확대에 있으며 그중에서도 특히 국고보조사업이 핵심적 역할을 하고 있다.

2025년 국고보조사업 현황에 따르면, 사회복지·보건분야 예산 64.3조 원 중 자치단체보조는 61.9조 원으로 총 471개 내역사업(예산액 0 제외)으로 구성되어 있다.[17] 이 중에서 기초생활보장, 기초연금, 장애인활동지원급여지원, 부모급여지원, 아동수당, 노인일자리 및 사회활동지원확대, 장애인연금급여 등 13개 대형 사업이 53.8조 원으로 전체 사회복지·보건분야 국고보조금 예산의 83.7%를 차지하여, 사실상 지방재정에 있어 핵심적인 부담 요인으로 작용한다고 볼 수 있다(e나라도움·보탬e보조금통합포털).

17) 예산이 편성된 사업을 기준으로 2025년 8월 현재 동 분야 국고보조사업 내역사업수는 총 913개로 이 중 민간보조가 442개로 사업 수 기준 약 과반을 차지하지만 그에 대한 예산규모는 2.4조 원에 불과하다("예산현황" 및 "보조사업 현황". e나라도움·보탬e보조금통합포털https://www.bojo.go.kr/bojo.do, 2025.9.24. 인출).

〈표 4-6〉 주요 사회복지·보건분야 국고보조 내역사업 예산(2025)

(단위: 조 원)

분야	부문	내역사업	국고보조금예산(국비)
사회복지	노인	기초연금	21.8
	기초생활보장	의료급여	8.7
	기초생활보장	생계급여	8.5
	기초생활보장	주거급여	3.0
	취약계층지원	장애인활동지원급여지원	2.5
	아동, 보육	부모급여지원	2.1
	아동, 보육	아동수당	2.0
	노인	노인일자리및사회활동지원확대(지자체보조)	2.0
	취약계층지원	장애인연금급여	0.9
	취약계층지원	장애인거주시설운영지원	0.7
	기초생활보장	자활근로	0.7
	여성가족청소년	한부모가족자녀양육비등지원	0.6
	노인	노인맞춤돌봄서비스	0.5

출처: "보조사업현황", e나라도움·보탬e보조금통합포털, https://www.bojo.go.kr/bojo.do에서 2025.9.24. 인출

재차 강조하지만, 지자체가 국고보조사업을 수행하려면 일정 수준의 재원을 마련해야 하는데, 이 재원을 어떻게 확보할 것인가는 결국 가용재원의 크기에 의존한다. 그리고 보통교부세는 이러한 가용재원의 핵심 축을 구성한다. 보통교부세가 늘어나면 지자체가 부담해야 하는 국고보조사업 대응비 부담이 줄지만 반대로 교부액이 줄어들면 필수적인 복지사업의 수행이 어려워질 수 있다. 법적으로 보통교부세와 국고보조사업은 별개의 체계로 규정되나, 실제 재정운용에 있어서는 매우 긴밀한 연관성을 갖는다.

보통교부세의 배분 방식을 간단히 보면, 각 지자체의 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 통해 재정부족액을 계산하고 이후 총재원과의 차이를 보정하기 위해 일괄적인 조정률을 적용하여 최종 교부액을 산

정한다. 이때 기준재정수요액을 산정하는 여러 세부 항목에는 주민등록인구, 주민등록상 노인·아동인구, 기초생활수급자 수 등 인구 지표가 다양하게 반영된다. 인구가 많을수록 지출수요가 커진다는 전제에 따라 주민등록인구가 사실상 재정수요를 대표하는 지표로 기능하는 구조이다. 따라서 복수주소 허용으로 '인구'의 개념이나 집계 방식이 달라지면 보통교부세 배분구조가 달라질 수 있으며, 그 결과 지자체의 복지비 부담 능력에도 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 이에 다음 절에서 보통교부세가 어떻게 산정되고, 여기에 인구가 어떤 역할을 하게 되는지 구체적으로 살펴보기로 한다.

제2절 인구지표와 보통교부세 산정방식

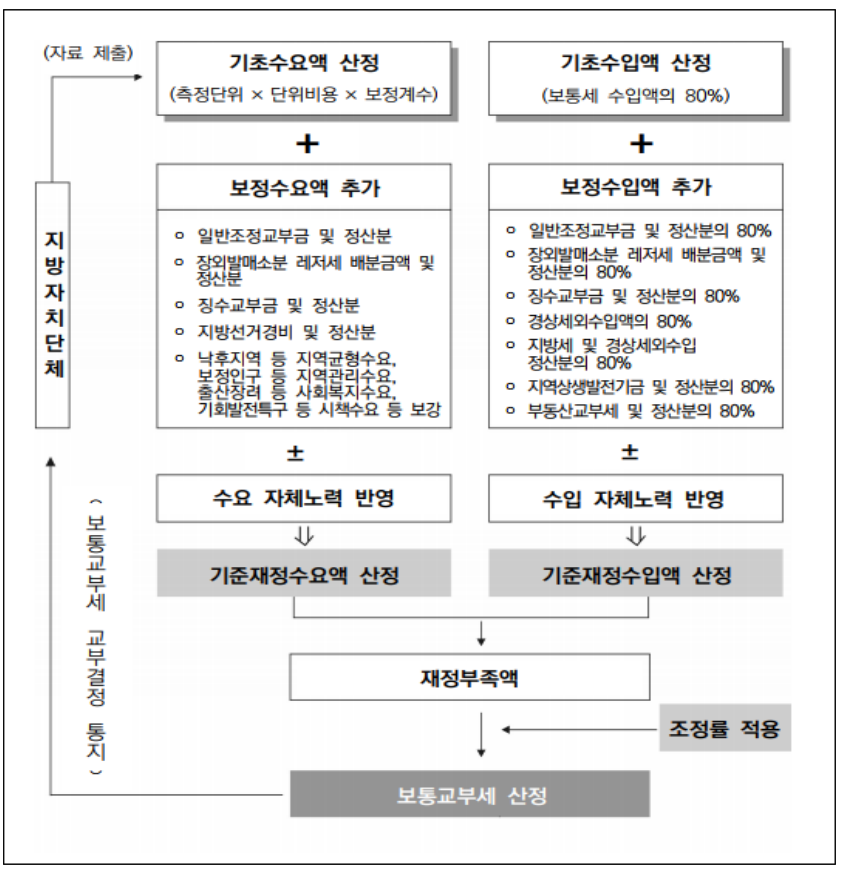
1. 보통교부세 산정 개요

보통교부세는 매년 지방자치단체의 기준재정수요액과 기준재정수입액을 비교하여 산출한 재정부족액을 기준으로 배분된다. 이 중 기준재정수요액은 각 지방자치단체가 일정한 수준의 행정서비스를 제공하는 데 요구되는 재정을 표준적으로 산정한 값으로, 보통교부세 배분에서 핵심적인 요소이다.

이에 대해 「지방교부세법(2024.12.31., 일부개정)」 제7조 및 동법 시행령·시행규칙에서 구체적으로 규정하고 있는데, 크게 1) 기초수요, 2) 보정수요 3) 자체노력을 반영하여 기준재정수요액을 산정한다. 그리고 기준재정수입액은 같은 법 제8조에서 규정한 보통세를 기초수입으로 하고, 보정수입(경상세외수입, 시·군 일반조정교부금, 시도세 징수교부금 등)과

세입증대 노력 등을 반영한 자체노력을 합산하여 산정한다. 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액이 발생한 지자체의 재정부족액을 합산한 후 이를 당해의 보통교부세 총액과 같아지도록 하는 조정률을 산출하고, 이를 각 지자체의 재정부족액에 적용하여 해당 자치단체에 대한 보통교부세 교부액을 산정하게 된다(행정안전부, 2025b, p.21).

[그림 4-1] 보통교부세 산정 흐름도



출처: "2025년 보통교부세 산정내역", 행정안전부, 2025b. p.22

한편, 보통교부세는 원칙적으로 기준재정수요액이 기준재정수입액보다 적은 지자체에 그 차액을 조정해 주는 것으로, 기준재정수입액이 기준재정수요액을 초과하는 '재정 초과단체'에는 교부되지 않는다. 이처럼 보통교부세를 교부받지 못하는 '불교부단체'와 반대로 교부받는 '교부단체'는 매년 달라질 수 있다(행정안전부, 2025b, p.24). 이때, 보통교부세 교부대상이 광역자치단체와 시·군에 한정되므로 특·광역시 자치구는 교부대상에서 원천적으로 제외된다는 사실을 기억할 필요가 있다.[18] 따라서 2025년도 보통교부세 교부대상은 243개 자치단체 중에서 69개 자치구를 제외한 174개 지자체이며, 이 중 불교부단체는 서울, 경기도, 성남시와 화성시 4곳이다.

〈표 4-7〉 2025년도 교부·불교부단체 현황

(단위: 개)

구분	계	특별시	광역시	특별자치시	도	시	군
계	174	1	6	1	9	75	82
교부단체	170	-	6	1	8	73	82
불교부단체	4	1	-	-	1	2	-

출처: "2025년 지방교부세 산정해설", 행정안전부, 2025b, p.24.

2. 기준재정수요액 산정에서 인구지표의 반영

이제 더 자세하게 인구지표가 기준재정수요액 산정에 어떤 구조로 반영되고 있는지 살펴보자. 앞서 말했듯이 기준재정수요액의 산정은 기초수요와 보정수요 그리고 자체노력을 반영한다. 기초수요는 기준재정수요액 중 가장 중요한 요소로 「지방교부세법 시행령(2024.6.18., 일부개정)」

18) 자치구는 특·광역시 본청에 합산 산정됨.

제5조제1항에 규정된 4대 측정항목-16개 세항목에 대하여 상관성이 높은 지표로 측정한 수치에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정된다.

〈표 4-8〉 측정항목·측정단위표(제5조제1항 관련)

측정항목		측정단위	표시단위
1. 일반행정비	가. 인건비	공무원수	명
	나. 일반관리비	공무원수	명
	다. 안전관리비	**인구수**	**명**
2. 문화환경비	**가. 문화관광비**	**인구수**	**명**
	나. 환경보호비	**인구수**	**명**
3. 사회복지비	가. 기초생활보장비	국민기초생활보장수급권자수	명
	나. 노인복지비	노령인구수	명
	다. 아동복지비	아동수	명
	라. 장애인복지비	등록장애인수	명
	마. 보건사회복지비	**인구수**	**명**
4. 지역경제비	가. 농업비	경지면적	천제곱미터
	나. 임수산비	산림 · 어장 · 갯벌 면적	천제곱미터
	다. 산업경제비	사업체종사자수	명
	라. 도로관리비	도로면적	천제곱미터
	마. 교통관리비	자동차대수	대
	바. 지역관리비	행정구역면적	천제곱미터

출처: 지방교부세법 시행령. 대통령령 제34572호. 2024.6.18., 일부개정.

기초수요액 측정항목별로 보면, 일반행정비 중 안전관리비, 문화환경비 중 문화관광비 및 환경보호비, 사회복지비 중 보건사회복지비에 해당 지자체 인구수가 측정단위로 고려되며, 사회복지비 중 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비 및 장애인복지비 산정에는 각 수급자 특성을 고려하여 기초생보수급자수, 노령인구수(65세 +), 아동수와 등록장애인수가 적용된다. 이러한 인구지표는 각 항목의 기초수요액 산정에서 단위비용과 보정계수 산식을 통해 직·간접적으로 반영되는데, 구체적으로 보면 다음과 같다.

먼저 측정단위를 인구수로 고려하는 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비 및 보건사회복지비의 측정단위는 구체적으로 「주민등록법」상 거주자로 지방자치단체의 최근 3년간 평균 주민등록인구수(거주불명자 및 재외국민 제외)로 정의된다. 이들 항목의 단위비용은 동종 지자체 표준행정수요액 합계를 동종 지자체 인구수의 합으로 나누어 계산하며, 이때 표준행정수요액 산정공식에 해당 지자체의 인구수가 반영된다. 또한 보정계수 산식을 통해서도 지자체의 인구수가 고려된다(〈표 4-8〉).

〈표 4-8〉 기초수요액 산정 시 지자체 인구수 반영 구조(2025년 기준)

항목	구분	산식	
안전관리비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 안전관리비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 인구수 합}}$	
	표준행정수요	시 · 도	$Yi = \{-505.445 + 0.01352P + 127.75314(Df+Fs)\} \times \omega$
		특별자치시	$Yi = \{-505.445 + 0.01352P + 127.75314(Df+Fs)\} \times \omega + 0.10176Sr$
		시 · 군 · 구	$Yi = (3242.41614 + 0.02194P + 0.00514A + 0.01337Sr) \times \omega$
		※ P: 인구수, A: 행정구역 면적, Df: 재난관리대상시설 수, Fs: 소방관서 수, Sr: 소하천 길이	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 안전관리비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 인구수}} \div$ 안전관리비 단위비용	
문화관광비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 문화관광비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 인구수 합}}$	
	표준행정수요	시 · 도	$\ln Yi = (1.93477 + 0.3463\ln P + 0.34943\ln A) + \ln\omega$
		시 · 군 · 구	$\ln Yi = (1.93477 + 0.3463\ln P + 0.34943\ln A) + \ln\omega$
		※ P: 인구수, A: 행정구역 면적	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 문화관광비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 인구수}} \div$ 문화관광비 단위비용	

항목	구분	산식	
환경보호비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 환경보호비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 인구수 합}}$	
	표준행정수요	시·도	$\ln Yi = (4.02561 + 0.3685\ln P + 0.16757\ln A) + \ln\omega$
		시·군·구	$Yi = (1438.05461 + 0.11833P + 0.03328A) \times \omega$
		※ P: 인구수, A: 행정구역 면적	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 환경보호비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 인구수}} \div$ 환경보호비 단위비용	
보건사회복지비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 사회복지비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 인구수 합}}$	
	표준행정수요	시·도	$\ln Yi = (-1.10582 + 0.91236\ln P) + \ln\omega$
		특별자치시	$\ln Yi = \ln(e^{(-1.10582 + 0.91236\ln P)} \times \omega + 0.05656Hf)$
		시·군·구	$\ln Yi = (1.62043 + 0.48474\ln P + 0.31372\ln Hf) + \ln\omega$
		※ P: 인구수, Hf: 보건시설 면적	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 사회복지비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 인구수}} \div$ 사회복지비 단위비용	

출처: "2025년 지방교부세 산정해설", 행정안전부, 2025b, pp. 37-48 기초로 작성

한편, 사회복지비를 구성하는 세부항목 중 대상별 인원을 고려하는 기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 장애인복지비는 〈표 4-9〉에 정리된 내용과 같이 관련 인구수를 고려한다. 이들 항목의 측정단위는 서로 다르게 정의되는데, 먼저 기초생활보장비는 「국민기초생활보장법」에 따른 해당 지자체의 수급권자 수를 측정단위로 한다. 노인복지비와 아동복지비의 측정단위는 각각 「주민등록법」상 거주자로 해당 지자체의 65세 이상 인구수(거주불명자 및 재외국민 제외)와 18세 미만 인구수(거주불명자 및 재외국민 제외)이다. 마지막으로 장애인복지비는 「장애인복지법」에 따라 지방자치단체에 등록된 장애인 수를 측정단위로 적용한다(행정안전부, 2025b, pp.41-46).

〈표 4-9〉 기초수요액 산정 시 지자체 사회복지 수혜대상 인원 반영 구조(2025년 기준)

항목	구분	산식	
기초 생활 보장비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 기초생활보장비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 기초생활보장 수급권자 수의 합}}$	
	표준행정 수요	시 · 도	$\ln Yi = (-1.31393 + 1.05317 \ln Bl) + \ln\omega$
		시 · 군 · 구	$\ln Yi = (0.47385 + 0.88077 \ln Bl) + \ln\omega$
		※ Bl: 국민기초생활보장수급권자 수(생계+의료+주거+교육)	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 기초생활보장비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 국민기초생활보장 수급권자 수}} \div$ 기초생활보장비 단위비용	
노인 복지비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 노인복지비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 노령인구 수의 합}}$	
	표준행정 수요	시 · 도	$\ln Yi = (3.08254 + 0.71199 \ln Sc) + \ln\omega$
		특별자치시	$\ln Yi = \ln(e(3.08254 + 0.71199 \ln Sc) \times \omega + 6.04123 Sh)$
		시 · 군 · 구	$\ln Yi = (2.22824 + 0.70066 \ln Sc + 0.17799 \ln Sh) + \ln\omega$
		※ Sc: 노령인구수, Sh: 경로당 수(신고)	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 노인복지비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 노령인구 수}} \div$ 노인복지비 단위비용	
아동 복지비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 아동복지비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 아동수의 합}}$	
	표준행정 수요	시 · 도	$\ln Yi = (3.54432 + 0.72003 \ln Ch) + \ln\omega$
		시 · 군 · 구	$\ln Yi = (3.54432 + 0.72003 \ln Ch) + \ln\omega$
		※ Ch: 아동 수	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 아동복지비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 아동수}} \div$ 아동복지비 단위비용	
장애인 복지비	단위비용	$\frac{\text{동종 지자체 장애인복지비 표준행정수요액 합}}{\text{동종 지자체 등록장애인 수의 합}}$	
	표준행정 수요	시 · 도	$\ln Yi = (1.3677 + 0.90146 \ln Dp) + \ln\omega$
		시 · 군 · 구	$\ln Yi = (0.48986 + 1.00067 \ln Dp) + \ln\omega$
		※ Dp: 등록장애인 수	
	보정계수	$\frac{\text{해당 지자체 장애인복지비 표준행정수요액}}{\text{해당 지자체 등록장애인 수}} \div$ 장애인복지비 단위비용	

출처: "2025년 지방교부세 산정해설", 행정안전부, 2025b, pp. 41-46 기초로 작성

한편, 기초수요와 같이 측정항목과 측정단위 형태로 산정이 어려운 재·행정적 수요를 고려하여 가산해주는 보정수요에서도 인구지표가 반영된다. 2025년 기준 보정수요는 크게 1) 지역균형수요, 2) 지역관리수요, 3)

사회복지수요, 4) 시책수요 등 4가지 영역에 대하여 43개 항목으로 구분되며, 수요액 산정 시 다양한 인구지표를 반영하고 있다(〈표 4-10〉).

〈표 4-10〉 보정수요 구분-항목-세항목

구분	항목	세항목	산정방식에서 고려하는 인구지표
지역균형	1. 농업종사자(시 · 군 · 구)		농업종사자수
	2. 어업종사자(시 · 군 · 구)		어업종사자수
	3. 방조제, 배수갑문 (시 · 군 · 구)		
	4. 방파제, 물양장(物揚場) (시 · 군 · 구)		
	5. 농어촌도로(시 · 군)		
	6. 해안지역(시 · 군 · 구)		
	7. 댐지역(시 · 군 · 구)		
	8. 축산 · 수산(시 · 군 · 구)	1) 축산	
		2) 수산	
	9. 도축(시 · 군 · 구)		
	10. 마을상수도(시 · 군 · 구)		
	11. 낙후지역 등(시 · 군 · 구)	1) 일반관리지원	해당지역 인구수
		2) 지역관리지원	
		3) 대중교통지원	해당지역 인구수
		4) 접경지역	
		5) 성장촉진지역	해당지역 인구수
		6) 폐광지역진흥지구	
	12. 인구감소지역(시 · 군)		인구감소지수
	13. 보호 및 규제구역 (시 · 군 · 구)	1) 문화/자연유산보호구역	
		2) 환경보호 규제지역	
		3) 지역개발 규제지역	
지역관리	1. 보정인구(시 · 군 · 구)	1) 군인/수용자	군인(미군 및 그 가족 포함), 수용자수
		2) 안전관리인력	안전관리인력 수
	2. 유동인구 또는 생활인구 (시 · 군 · 구)	1) 유동인구	유동인구수
		2) 생활인구	생활인구수

구분	항목	세항목	산정방식에서 고려하는 인구지표
	3. 시 · 도지정유산(시 · 군 · 구)		
	4. 폐기물(시 · 군 · 구)		
	5. 공원(시 · 군 · 구)	1) 자연공원	
		2) 도시공원	
	6. 산업지역(시 · 군 · 구)	1) 산업단지, 기업/혁신도시	
		2) 도심지내 공장밀집지역	
	7. 재해복구 대응(시 · 군 · 구)		해당지역 인구수
사회복지	1. 국민기초생활수급권자 비율 (시 · 군 · 구)		기초생활보장 수급자 수
	2. 노령인구 비율(시 · 군 · 구)		노령인구수
	3. 노인요양시설(시 · 도)		노인요양급여 수급자 수
	4. 아동인구 비율(시 · 군 · 구)		아동수
	5. 출산장려(시 · 군 · 구)		0세 아동수
	6. 가정위탁보호아동 (시 · 군 · 구)		가정위탁보호아동 수
	7. 장애인 비율(시 · 군 · 구)		장애인 수
	8. 다문화(시 · 군 · 구)		등록외국인+국적취득자+국제결혼가정자녀+북한이탈주민+외국국적동포 국내거소자 수의 합계
	9. 저소득 한부모가족 (시 · 군 · 구)		저소득 한부모가족 세대원 수
시책수요 등	1. 취약계층보호구역 (시 · 군 · 구)		
	2. 고용감소지역(시 · 군 · 구)		지자체 인구수 (노령, 아동인구 제외)
	3. 일자리(시 · 군 · 구)		
	4. 재난안전투자 (시 · 도, 시 · 군 · 구)		
	5. 버스재정지원(시 · 도)		
	6. 지방자치단체 간 협력 (시 · 도, 시 · 군 · 구)		
	7. 미세먼지(시 · 군 · 구)		

구분	항목	세항목	산정방식에서 고려하는 인구지표
	8. 특별지방자치단체 운영 (시 · 도, 시 · 군 · 구)		
	9. 기업 지방이전 지원 (시 · 도, 시 · 군 · 구)		
	10. 소상공인 지원(시 · 군 · 구)		소상공인 종사자수
	11. 청년 지원(시 · 군 · 구)		청년수
	12. 공공보건의료 지원 (시 · 도, 시 · 군 · 구)		
	13. 저출생 세제지원 (시 · 도, 시 · 군 · 구)		
	14. 기회발전특구(시 · 군 · 구)		

출처: “2025년 지방교부세 산정해설”, 행정안전부, 2025b, pp. 56-85. 기초로 작성

보정수요 중 특히 지역관리수요에는 유동인구 또는 생활인구가 고려되는데, 행정안전부(2025b) 설명에 따르면 “유동인구는 집 혹은 거처하는 곳에서 직장·학교로 이동하는 인구로서 유입인구와 유출인구의 차이를 말하며 5년 주기로 통계청에서 발표하는 인구”를 의미한다. 한편, “생활인구는 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제2호나목에 해당하는 사람의 수”로 정의되는데, 2026년부터 지자체의 유동인구 또는 생활인구 중 유리한 수요액을 적용하여 기준재정수요액에 반영될 예정이다(행정안전부, 2025b, p. 69).

「생활인구의 세부요건 등에 관한 규정(2023.5.18., 제정)」에 따르면 생활인구는 일정 시간 이상 체류하며 해당 지역에 경제·사회적으로 기여하는 인구를 뜻한다. 즉, 단순한 방문객보다는 행정적·재정적 의미가 크다. 따라서 생활인구가 본격적으로 보통교부세 산정에 반영되는 경우 현행 주민등록 인구만을 기준으로 할 때와는 다른 재정 배분 결과가 도출될 수 있다.

복수주소 등록 허용 또한 교부세 배분에 영향을 미칠 수밖에 없는데, 주민이 주 주소 이외 생활권 기반의 부 주소를 등록하게 되면, 해당 지자

체의 교부세 산정 인구가 증가하는 효과가 나타날 수 있다. 이는 현재 보통교부세 산정에서 생활인구를 보정수요의 일부로 반영하는 것에 비해, 기초수요 산정에 직접적으로 개입될 수 있다는 점에서 보통교부세 배분에 있어서의 영향은 더욱 크게 나타날 수 있다.

제3절 복수주소 반영 시 쟁점

1. 보통교부세 배분 변화

복수주소가 허용되면, 보통교부세 배분 구조에 적지 않은 변화가 생길 가능성이 크다. 지금은 주민등록인구를 기준으로 재정수요를 산정하지만, 생활지 주소(부 주소)가 추가로 등록되면 실제 체류·활동 인구가 더 정확하게 드러나는 만큼 보다 현실적인 재정수요를 파악하여 재원을 배분할 수 있다는 장점이 있다. 개인이 부 주소를 등록하게 되면, 기존 주민등록만으로 포착하지 못했던 인구이동이 보통교부세 산식에도 반영될 수 있을 것이다. 인구통계와 재정배분의 현실화라는 점에서 긍정적일 수 있지만 동시에 여러 쟁점을 수반한다.

우선 같은 사람이 주 주소와 부 주소로 중복집계될 가능성이 존재하고, 그러한 경우 두 주소 간 보통교부세 산정에서 비율을 어떻게 설정할 것인가가 핵심 조정 과제가 된다. 또한 단기 체류의 경우에도 복수주소를 허용할 경우, 장기 거주 인구 중심 지역과의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 인구는 보통교부세 배분을 결정짓는 매우 중요한 변수이다. 따라서 복수주소인구가 반영되면 교부세 배분체계 전반에 구조적인 변화가 불가피하다. 복수주소인구가 집중되는 지역에는 재정 수

혜가 늘어날 수 있고 반대로 주민등록인구 감소가 심각한 농어촌 지역에는 일정 부분 보완효과가 발생할 수 있다. 그러나 보통교부세든 나아가 지방소득세나 재산세 등 공유의 대상이 되는 재원의 각 총량이 제한된 상태에서는 복수주소인구의 상대적 크기(주 주소와 부 주소 비중 등)에 따라 불가피하게 배분액이 줄어드는 지자체가 발생할 수 있어 지자체 간 형평성 논란도 초래할 수 있다.

따라서 복수주소인구를 보통교부세 산정에 반영할 경우, 다음과 같은 사전적 정비가 필요하다. 우선 체류시간이나 목적, 빈도 등 부 주소 등록 기준을 명확히 하고, 주 주소와 부 주소에 어떤 가중치를 둘 것인가에 대한 원칙도 마련해야 한다. 아울러 복수주소의 반영 정도나 방식에 따라 지자체 간 교부액 격차가 어떻게 달라지는가에 대한 시뮬레이션 검토가 병행될 필요가 있다. 결국 복수주소제 논의는 단순한 인구통계의 보완을 넘어 지방재정 구조 전반의 조정과 직결되는 문제이다. 따라서 지방교부세 제도의 안정성과 형평성을 유지하면서도 지역의 실질적인 재정수요를 반영하기 위해서는 제도 설계 단계에서부터 실증적 검증과 정책적 조율이 같이 이루어져야 한다.

〈표 4-11〉 복수주소 반영 시 보통교부세 변화와 문제점

구분	예상되는 변화	주요 쟁점
긍정적 효과	- 지역별 실제 체류·활동 인구 반영 - 관광·교육·산업 중심 지역의 추가 재정 확보 - 인구감소지역의 일정 부분 보완	- 인구 분포 현실화에 따른 지 방 재정 안정성 강화
부정적 효과	- 동일 인구의 이중계산 위험 - 주·부 주소 간 가중치 설정 문제 - 단기 체류인구 과대 반영 가능성	- 형평성 논란 발생 - 농촌·도시 간 갈등 심화 가능

2. 복지급여의 집행

한편, 보통교부세 등 주요 지방 재원의 지자체 간 배분보다 재원의 집행, 특히 복지급여의 집행에 있어서는 더욱 복잡하고 첨예한 논란이 예상된다. 복수주소의 허용은 단순히 주소 행정의 문제를 넘어서 복지급여의 자격 판단, 서비스 제공과 재정 책임의 귀속, 시설 운영 등 복합적인 영역에서의 조정을 필요로 할 수 있기 때문이다.

복수주소제는 개인에게 법정 '주 주소' 외에 '생활지(부 주소)'를 병기·관리하는 것을 전제로 한다. 한편, 복지급여는 자격판정·집행·정산·사후관리라는 전 과정을 거치는데, 현행 체계에서는 관련 절차가 기본적으로 주민등록지(주소지) 관할 기준으로 조직되어 있다. 예컨대 사회보장급여의 신청·접수·처리는 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률(2025.4.22., 타법개정)」 등을 비롯한 관계법과 그 하위법령·고시에 근거하고, 지자체 집행·정산은 「보조금 관리에 관한 법률(2024. 3. 26., 타법개정)」과 「지방재정법(2525.4.1., 일부개정)」 및 그 하위법령에 따라 관련 전산시스템(행복e음, e나라도움)을 통해 이루어진다. 그런데 복수주소가 허용되면 동일한 개인의 기준 주소지가 여러 개가 되기 때문에 수급자격의 판단이나 급여의 집행, 사후 정산 기준이 서로 달라질 여지가 생긴다. 그리고 이 과정에서 행정책임과 재정부담이 지자체 간에 충돌하거나 불균형이 발생할 가능성이 커진다.

현재 주소의 공법상 효력은 「주민등록법(2025.1.21., 타법개정)」이 규율한다. 전입신고가 완료되면 주민등록지 한 곳이 공식적인 행정상 주소가 되고, 거의 모든 행정·복지 절차는 이곳을 기준으로 사무를 처리한다. 복수주소제는 이 전제 자체를 바꾸기 때문에 동일 수급자에 대해 관할·집행·정산이 서로 다른 지자체에 나뉘어 처리될 수 있다. 따라서 관련된 모

든 시스템을 손보지 않는다면 중복지급이나 누락, 지자체 간의 분쟁 위험이 커지는 것을 피하기 어렵다.

최근 정부가 실거주지에서 사회보장급여를 신청할 수 있도록 하는 '실거주지 신청제도'를 확대하고 있는 점도 주목할 필요가 있다. 이 조치는 생활지에서의 급여 신청을 제도적으로 허용하는 것으로 복수주소 허용 시 생활지에서의 신청 증가와 실제 급여의 집행지와 정산지의 분리가 현실화되는 환경을 예고한다.

〈표 4-12〉 사회보장급여 실거주지 신청제 확대 내역

시행월	적용 급여
2024.1.(13개)	① 영유아보육료지원, ② 가정양육수당, ③ 유아학비, ④ 아이돌봄서비스, ⑤ 부모급여, ⑥ 아동수당, ⑦ 기초연금, ⑧ 장애인연금, ⑨ 장애수당, ⑩ 장제급여, ⑪ 해산급여, ⑫ 긴급복지, ⑬ 장애아동수당 현실화에 따른 지방재정 안정성 강화
2024.4. (12개)	① 생계급여, ② 의료급여, ③ 주거급여(국토부), ④ 청소년특별지원, ⑤ 한부모가족지원(여가부), ⑥ 청소년한부모자립지원(여가부), ⑦ 차상위계층확인, ⑧ 차상위본인부담경감, ⑨ 차상위자활급여, ⑩ 복지대상자요금감면(산업부, 방통위, 과기부), ⑪ 교육급여(교육부), ⑫ 초중고 학생교육비지원(교육부)
2024.10.(5개)	① 여성 · 청소년생리용품 지원(여가부), ② 가사간병방문지원, ③ 첫만남이용권, ④ 전국민마음투자지원, ⑤ 자산형성지원

출처: "주민등록지가 아니더라도, 실거주지 어디서나 사회보장급여 신청가능"-'실거주지 신청제도' 30개 급여로 복지혜택 확대, 국무조정실 베스트사례 선정-", 보건복지부 보도 참고자료. 2024.11.25.

이러한 배경에서 복수주소 등록 허용 시 복지급여의 집행과 관련하여 어떠한 문제들이 야기될 수 있는지 구분해서 살펴보면 다음과 같다.

가. 복지급여 유형별 재·행정 책임 귀속의 혼선

앞서 보았듯이 현재 대부분의 복지급여는 국고보조사업 형태로 집행되

며, 국가와 광역자치단체 그리고 기초자치단체가 비용을 분담하고 있다. 관련해서 각 지자체가 부담하는 지방비의 규모는 사업별 국고보조율과 광역-기초 간 분담률에 의존하지만, 그에 앞서 해당 지자체에 주민등록을 두고 있는 수급자의 수가 보다 핵심적인 결정 요인이다. 이러한 지출수요를 고려해서 현행 보통교부세 산정방식은 기초수요액과 보정수요액을 계산하는 과정에서 관련 지출수요를 반영하고 있으며, 그 기준 역시 지자체에 주민등록을 두고 거주하고 있는 수급자의 수를 반영한다. 따라서 복수주소제의 도입은 복지급여의 재·행정적 책임의 귀속 문제를 초래하는데, 여기서 복지급여의 유형별 특성에 따라 혼선 양상이 달라질 수 있다.

아동수당이나 기초연금 등 현금급여는 주민등록지를 기준으로 자격과 지급 책임이 귀속되고, 수급자의 계좌로 직접 급여가 송금되기에 집행 경로는 비교적 단순하다. 따라서 복수주소제 도입 시 그에 대한 재정책임을 주 주소지 관할 또는 주 주소지와 부 주소지(생활지) 관할 지자체 간 분담의 형태로 어떤 방식으로든 명확화하는 것이 상대적으로 수월할 것으로 보인다. 다만, 신청·심사·자격 관리 등의 행정 처리와 관련해서는 여전히 혼란이 예상된다. 예컨대, 부 주소지(생활지)에서 급여의 신청·상담이 빈번해질 수 있는데, 이때의 행정비용은 해당 생활지에, 급여 집행의 재정책임은 주 주소지로 분리되는 불균형이 나타날 수 있다. 또한 복수주소로 인하여 이중신청이나 중복수급의 탐지가 어려울 수 있다.

반면에 아이돌봄서비스, 영유아 보육, 요양시설 등 현물(서비스)급여의 경우 실제 서비스를 이용하는 장소(집행지)가 중심이 되기에 주 주소와 생활지가 분리되면 서비스 공급과 재정책임이 분리되는 문제가 발생할 수 있다. 생활지에서 서비스가 제공되는데, 재정책임의 귀속을 주 주소에 남겨둘 경우, 집행지의 자치단체는 과도한 공급 부담을 떠안게 된다. 반대로 주 주소 자치단체는 재정은 부담하되, 실제 서비스는 다른 지역에서

이루어지게 됨에 따라 책임 배치의 왜곡이 나타나게 되어 자치단체 간 갈등이 빚어질 수 있다. 또한 현행 「보조금관리에 관한 법률(2024. 3. 26., 타법개정)」에 따른 재정집행 관리는 집행지와 책임지가 동일함을 전제로 보조금의 교부-집행-정산 흐름이 짜여 있어, 복수주소제에서 지자체 간 상계정산 체계를 별도로 두지 않으면 보조금의 회계-정산에 큰 혼선이 불가피하다.

나. 시설기반 서비스의 공간적 인프라 배치의 불일치와 고정비 부담

노인·장애인 복지관, 어린이집, 지역아동센터와 같이 시설을 기반으로 제공되는 현물 서비스는 기본적으로 주민등록인구를 기준으로 설치·운영되며 그에 따른 예산이 결정된다. 이들 시설은 건축·장비·운영관리 등 초기투자와 유지비용의 비중이 큰 전형적인 고정비 구조를 갖추고 있어 수요가 일시적으로 늘거나 줄더라도 단기간에 대응하기 어렵다. 복수주소제가 도입되어 시설 이용 가능 범위가 넓어지면, 복수주소인구가 집중되는 지역의 시설은 수요가 급증해 기존 설비·면적·인력체계 상 과부하가 발생할 수 있다. 그러나 고정비 비중이 큰 시설 서비스 특성상 즉각적인 확충이 용이하지 않으며 장기간의 계획과 추가 예산의 투입을 통해 수요를 맞출 수 있게 된다. 반대로 복수주소인구가 빠져나가 이용률이 떨어지는 지역에서는 설비·인력 규모가 그대로 유지되기 때문에, 유휴화로 인한 재정적 비효율이 발생할 수 있다. 시설 운영을 담당하는 인력 또한 마찬가지다. 전문인력 등 행정조직은 정원관리·예산 편성 규정으로 인하여 단기간에 증원이나 지역 간 재배치 등 조정이 어렵다. 따라서 이용 수요가 몰리는 지역은 대기·지연 문제로 민원이 늘어나고, 수요가 줄어드는 지역은 불필요한 인건비를 지속적으로 부담해야 한다.

결국 이러한 서비스 수요와 공급의 조정속도 차이가 복수주소제 도입 시 관련 제도 운영비를 크게 증가시키는 요인이 된다.

다. 회계 관리 및 통계 왜곡의 문제

현재 복지급여를 포함한 모든 국고보조사업은 관계법령에 따라 교부·집행·정산 흐름이 정형화되어 있고, e나라도움으로 통합 관리되고 있다. 그러나 지자체 간 상계정산에 대한 명확한 법규정이 정비되지 않은 상황에서, 복수주소제가 시행되면 급여의 집행지와 책임지가 일치하지 않는 상황이 늘어나며 그에 따른 보조금의 정산 공백이나 지자체 간 분쟁의 소지가 커진다. 또한 신청지-집행지-정산지가 각각 분리되는 구조를 반영하여 관련 시스템(행복e음, e나라도움 등)의 개편이 수반되어야 한다. 만일 신청-지급-정산과 관련한 인구통계 산정 기준이 일관적으로 설계되지 않는다면 예산편성이나 성과평가 등에 왜곡이 발생할 수 있다.

실제로 통근·통학 등의 실생활 기반 인구지표는 등록인구와 차이가 크다. 최근 자료에 따르면 장시간 통근·통학 인구 비율이 상승했고, 수도권 등 대도시는 주간인구 유입이 뚜렷하게 나타난다. 이것은 복지수요가 등록인구가 아니라 생활패턴에 따라 움직일 수 있다는 것을 의미하며, 여기서 복수주소제는 이러한 괴리를 공식화하는 것으로 복지수요의 예측과 공급, 즉 관련 재정의 관리에 상당한 부담을 초래할 수 있다.

라. 중복신청·부정수급 및 분쟁 가능성

복수주소제, 즉 등록주소지의 다중화는 급여의 신청지와 수급지의 범위를 넓혀줌으로써 수요자 편의를 도모하지만 동시에 주소별 수급이력

관리 오류나 의도적 주소 선택·변경 등을 허용할 수 있으므로 중복신청 유인을 높일 수 있다. 따라서 이를 방지하기 위해서는 변동신고의무, 현장확인, 환수, 제재 등 기존 규정을 복수주소제 환경에 맞게 보다 정밀하고 실효성 있는 형태로의 재정비가 반드시 수반되어야 한다. 또한 지자체 간 이의제기·분쟁이 늘어날 수 있으므로 이에 대한 화해·조정절차 등에 대한 명확한 규범체계 역시 마련해 둘 필요가 있다.

마. 지자체 간 재정불균형 확대 위험

국고보조사업 등으로 수행되는 복지급여 사업의 지방비 분담은 「지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙(2022.11.3., 일부개정)」 [별표]를 기준으로 하여 시·도와 시·군·구가 부담해야 하는 비용이 결정된다(〈표 4-13〉).

〈표 4-13〉 국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율 (제2조제1항 관련)

(단위: %)

사업명	특별시·광역시		도	
	시	자치구	도	시·군
선천성대사이상검사 및 소아환자 관리	50	50	50	50
한센환자 보호시설 운영	100	0	100	0
한센양로자 지원	100	0	100	0
방과 후 돌봄서비스	50	50	50	50
기초생활보장수급자 생계급여				
가. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
나. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
다. 그 밖의 경우	50	50	50	50
기초생활보장수급자 주거급여				

사업명	특별시·광역시		도	
	시	자치구	도	시·군
가. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
나. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
다. 그 밖의 경우	50	50	50	50
기초생활보장수급자 의료급여	100	0	70 80	시30 군20
장애인 의료비, 장애인 자녀 학비 지원	100	0	70	30
장애수당·장애아동수당	70	30	70	30
영유아보육료 및 가정양육수당 지원				
가. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
나. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
다. 그 밖의 경우	50	50	50	50
저소득 한부모가족 지원	100	0	50	50
사회복지보장시설 및 장비 지원	100	0	70	30
어린이집 기능 보강	50	50	50	50
긴급복지지원	50	50	50	50
보육돌봄서비스, 육아 종합지원서비스 제공, 어린이집 교원 양성 지원, 어린이집 지원 및 공공형어린이집				
가. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
나. 해당 회계연도의 전전년도의 최종예산상 시·군·자치구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
다. 그 밖의 경우	50	50	50	50
지역자율형사회서비스 투자사업	50	50	50	50
농어촌보건소 등 이전·신축	100	0	50	50
사회적기업 육성	70	30	70	30
학대아동보호 쉼터 설치 및 운영	100	0	50	50
정신요양시설 운영	100	0	100	0
가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0

사업명	특별시·광역시		도	
	시	자치구	도	시·군
노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
마약류중독자 치료보호비 지원사업	100	0	100	0
모자보건 사업	50	50	50	50
성매매피해자 지원시설 및 상담소 운영	100	0	50	50
응급의료체계 구축	100	0	100	0
의료 및 분만취약지 지원사업	50	50	50	50

주: [별표]의 사회복지·보건분야 관련 사업 발췌.
출처: 지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙, 행정안전부령 제356호. 2022.11.3. 일부개정.

이러한 분담구조에 변화 없이 복수주소제가 시행되면 집행지의 운영비 증가와 주 주소 지자체의 재정책임 잔존이라는 불균형이 나타날 수 있다. 더욱이 재정자립도가 낮은 지자체는 이러한 추가 부담에 더욱 취약하다.

이상의 논의를 통해 확인된 바와 같이, 우리나라 지방재정에서 보통교부세와 국고보조금은 복지지출의 주요 재원으로 기능하고 있으며, 이때 인구는 핵심적인 배분 요소로 작동한다. 그런데 실생활 범위를 고려하는 복수주소제는 현행 주민등록인구에 기초한 복지재원의 배분과 집행체계 전반에 커다란 조정을 요구한다. 복수주소제의 도입은 단순한 인구지표의 조정이 아니라, 보통교부세와 같은 이전재원을 포괄하여 지방소득세나 재산세 등의 재원에 대한 공유방식, 복지급여의 집행과 관련한 지방대응비 구조, 복지급여 집행책임의 귀속체계 등 재원의 공유와 집행과 관련한 모든 제도체계를 재정립해야 하는 문제와 맞닿아 있다. 이에 제5장에서는 복수주소 반영을 고려했을 때, 복지재원의 배분과 지자체의 대응여력에 어떠한 변화가 있을지 가늠해 보기 위하여 보통교부세와 복지분야 주요 국고보조사업을 중심으로 살펴보기로 한다.

제5장

보통교부세 배분과 국고보조사업 지방비 대응여력 변화

제1절 시뮬레이션의 설계와 전제
제2절 보통교부세 배분 시뮬레이션
제3절 국고보조사업 지방비 대응 여력 분석

제 5 장 보통교부세 배분과 국고보조사업 지방비 대응여력 변화

제1절 시뮬레이션의 설계와 전제

본 장에서는 복수주소제 도입이 지방의 복지재정에 미치는 파급효과를 실증적으로 검토하기 위하여 재정시뮬레이션을 수행한다.

앞서 제4장에서 복수주소인구의 반영이 지자체의 재원배분에 영향을 미치고 그로 인해 재정적 불균형이 발생할 가능성에 대하여 논의하였다. 더구나 그렇게 재조정된 재원의 집행 특히 복지급여에 있어서는 급여유형별로 재정적·행정적 책임 귀속의 문제, 시설 기반 서비스의 공간적 배치와 조정 시차에 따른 고정비 부담과 대기수요 및 민원 발생의 문제, 회계 정산·통계 관리의 혼란, 중복신청·부정수급 및 지자체 간 분쟁 가능성 등 보다 첨예한 쟁점이 수반될 수 있음을 예상하였다. 그러나 현재 복수주소제 시산에 적용할 수 있는 자료의 범위는 이러한 여러 쟁점 중에서 보통교부세 재배분에 따른 지자체의 지방비 부담 여력 변화로 제한된다. 가장 큰 이유는 생활인구나 유동인구 등 공식적인 인구이동과 관련한 통계는 단순히 얼마나 많은 사람들이 어느 지역으로 이동하는가에 대한 정보만을 제공할 뿐 이들이 어떠한 인적특성(성, 연령, 교육수준, 소득수준 등)을 갖고 있는가에 대해서는 전혀 정보를 주지 않기 때문이다. 이러한 가용자료의 제약으로 복수주소 반영에 따른 지방소득세 등의 자체 재원의 이동이나 복지 수급권자의 이동은 이번 연구의 시뮬레이션 분석에 반영하지 못한다. 이에 반해 보통교부세는 앞서 보았듯이, 중요한 복지재원이면서 그 배분산식이 명확하게 공개되어 있고, 지자체별 인구수를 직접

고려하고 있어 이를 복수주소인구로 대체할 경우, 보통교부세 배분과 그에 따른 지자체의 복지급여 집행 여력에 나타나는 구조적 변화를 관찰할 수 있다.

구체적인 시뮬레이션은 다음과 같은 전제와 절차를 따른다.

첫째, 분석 기준 연도는 2023년으로 설정한다. 이는 교부세 산정내역이 비교적 상세히 확보되어 있고, 인구 관련 자료 역시 주민등록인구와 인구이동 관련 통계가 모두 공표되어 있으며, 주요 국고보조사업의 지자체별 지방비 부담규모에 대한 자료의 확보가 가능하여 비교 분석이 가능하기 때문이다.

둘째, 보통교부세 산정에 있어 복수주소제 반영 범위는 기준재정수요액 산정 항목 중 '지자체 인구수'를 직접 활용하는 항목으로 한정한다. 구체적으로 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 보건사회복지비 4개이다. 그밖에 기초생활보장 수급자 수, 등록장애인 수 등 특정 집단을 직접 반영하는 인구지표는 그 이동 여부를 확인할 수 있는 가용자료가 없다는 점에서 고정된 것으로 간주한다. 즉, 복지급여의 재정책임이 주 주소지에 계속 귀속됨을 전제로 한다.

셋째, 시뮬레이션을 위한 복수주소인구는 교부세 산정내역의 유동인구를 사용한다. 그 적용 방식은 현재 보정수요 산정에 활용되는 방식처럼 유동인구가 0보다 클 때만 기초수요액 산정기준이 되는 인구에 가산하는 시나리오 A와 유입인구-유출인구가 0보다 작은 경우에도 기준 인구에 가산하는 시나리오 B 두 가지로 구성하였다.

넷째, 국고보조사업 대응 지방비 부담과의 연계는 보통교부세 재배분 결과와 지방비 부담 구조를 결합하여 분석한다. 이때 분석 대상 지자체는 보통교부세를 직접 교부하지 않는 특·광역시 자치구(69개)와 일정률로 보통교부세를 교부받는 제주특별자치도를 제외한 158개 지자체(세종 포함)

로 한정한다. 분석대상 사업은 노인, 아동, 장애인, 저소득층 복지를 대표하면서 국가-지방 분담 구조가 명확하며 지방재정에 미치는 영향이 큰 15개 국고보조사업이다.

다섯째, 분석 결과는 지자체 유형과 특성을 고려하여 비교한다. 지자체의 규모(시/군), 지리적 권역, 복지수요와 재정자립도 수준을 구분하여 복수주소인구 반영 방식에 따라 그 효과가 지역별로 상이하게 나타나는 양상을 검토한다. 이를 통해 복수주소 반영이 단순히 교부세 규모의 조정에 그치지 않고 서로 다른 재정여건과 복지수요를 갖는 지자체의 복지비 대응 여력에 어떠한 영향을 주는지 살펴본다.

이상의 전제를 바탕으로, 다음의 절에서는 보통교부세 배분 변화를 모의 계산하고, 제3절에서는 이를 국고보조사업 지방대응비와 결합하여 지방의 복지재정 운영 능력의 변화를 살펴본다.

〈표 5-1〉 시뮬레이션의 설계 및 주요 전제와 제약요인

구분	세부 내용과 주요 전제	제약 요인
시뮬레이션 목적	보통교부세 산정 시 인구지표를 가상의 복수주소 인구로 대체했을 때 지자체별 복지비 대응여력 변화를 검토	인적 특성(성,연령, 소득·자산수준 등) 정보가 포함된 인구이동통계 부재로 시뮬레이션 범위 제한
분석 기준 연도	2023년	보통교부세 산정내역, 주민등록인구, 국고보조사업 지방비 자료가 모두 확보 가능한 최근 연도
보통교부세 반영 항목	기준재정수요액 중 '지자체 인구수' 항목만 대체 (안전관리·문화관광·환경보호·보건복지비)	기초생활보장 수급자·등록장애인 등 특정 집단은 고정 해당 집단 이동 통계 부재로 복수주소 반영 불가능
인구 시나리오	- 시나리오 A: 유입인구 〉 0 시만 가산 - 시나리오 B: 유입-유출 〈 0 시에도 가산	-
지방비 부담 연계	노인·아동·장애인·저소득층 등 15개 주요 복지사업 대상	-

구분	세부 내용과 주요 전제	제약 요인
분석대상 지자체	158개(세종 포함), 특·광역시 자치구 및 제주 제외	교부세 직접교부 지자체 중심 자치구·제주의 재정구조가 교부세 체계와 상이하여 비교 불가
비교 분석 기준	지자체 규모(시/군), 권역, 복지수요·재정자립도 구분, 가상의 복수주소 인구 반영 효과의 지역별 차이를 비교	장기 추세 분석 불가, 복지수요 구조의 시차 효과 미반영

제2절 보통교부세 배분 시뮬레이션

본 절에서는 가상의 복수주소인구를 보통교부세 산정 과정에 반영했을 때, 지방자치단체별 보통교부세 배분에 어떠한 변화가 발생하는지를 시뮬레이션한다. 보통교부세 배분은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액으로 정의되는 재정부족액에 비례한다(「지방교부세법」 제7조). 이 중 기준재정수요액은 2023년 기준 20개 항목으로 이뤄진 기초수요와 법정수요 외 42개 항목에 의해 산출되는 보정수요 그리고 자체노력 반영분으로 산정된다.

20개 기초수요 구성항목 중 인구변수를 직접적으로 사용하여 계산되는 항목은 4개로, 안전관리비, 문화관광비, 환경보호비, 사회복지비가 그것이다.[19] 본고에서는 이들 항목의 산출에 사용되는 인구수 대신에 대체인구 변수를 적용한다면 단체별 보통교부세 배분이 어떠한 차이를 보이는지 분석한다.

이들 4개 항목은 2023년도 산정내역 기준으로 기초수요 중 합산

19) 이외에 인구와 관련있는 변수를 통해 수요를 산정하는 항목으로서 기초생활보장비(기초생활보장대상자), 노인복지비(노령), 아동복지비(아동 수), 장애인복지비(장애인 수) 산업경제비(사업체 종사자 수) 등이 있다.

21.6%, 기준재정수요 중 합산 16.3%의 비중을 차지하고 있다.

〈표 5-2〉 시뮬레이션 대상 기초수요 항목의 규모 및 구성비(2023)

(단위: 백만 원, %)

항목 구분	2023 금액	구성비	
		기초수요액 대비	기준재정수요액 대비
기준재정수요액	181,860,896	129.0	100.0
기초수요액	140,752,987	100.0	77.4
안전관리비	3,521,758	2.5	1.9
문화관광비	7,830,493	5.6	4.3
환경보호비	8,532,884	6.1	4.7
보건사회복지비	9,760,394	6.9	5.4
위 4개항목 소계	29,645,530	21.1	16.3

출처: "2023년도 보통교부세 산정내역," 행정안전부, 2023을 바탕으로 저자 계산

보통교부세 중 기초수요 각 항목은 단위비용 × 보정계수 × 측정단위로 산출하는 것이 기본이다. 그런데 행정안전부가 제시한 "보통교부세 산정내역" 에서 기초수요 항목별로 상세히 제시된 산식을 보게 되면, 단위비용과 보정계수는 측정단위를 이용해 산출된 표준행정수요를 통해 사후적으로 역산함을 알 수 있다.

예를 들어 '안전관리비' 항목의 경우 단위비용, 보정계수 및 측정단위의 산정공식은 다음과 같이 제시되어 있다.

[산식 1] 기준재정수요 구성항목 중 기초수요액

$$\text{단위비용} = \frac{\text{동종 자치단체 안전관리비 표준행정수요액의 합}}{\text{동종 자치단체 안전관리비 측정단위 수치의 합}}$$

$$보정계수 = \left(\frac{해당자치단체안전관리비표준행정수요액}{해당자치단체인구수}\right) \div 단위비용$$

$$표준행정수요(시 \cdot 도)\ Y_i$$
$$\ln Y_i = 1.6658 + 0.55042\ln 인구수_i + 0.26423\ln(안전관리대상시설수_i + 소방관서수_i) + \ln\omega$$
$$\omega = 0.6353(특별시)\,0.8205(광역시)\,0.9297(도)$$

따라서 보정계수와 단위비용을 별도로 추정함 없이, 표준행정수요 산출식에 인구수만 시나리오에 따라 다르게 대입한다면 직접적으로 해당 기초수요항목 금액 변화를 시뮬레이션할 수 있다. 이후 지자체별로 변화한 수요액을 합산하여 고정된 수입액과의 차액을 계산하고, 교부세 재원 총액을 해당 차액에 비례해 지자체별로 재배분해 시뮬레이션을 완성할 수 있다. 본 절의 목적은 지자체별 인구변수 변동시 교부세 분포의 변화를 파악하고 이로부터의 함의를 도출하는 데 있기 때문에, 부차적으로 산출되는 보정계수나 단위비용을 재산정하는 것은 논외로 한다.

한편, 위 〈표 5-2〉에서 기준재정수요액 181.9조 원 중 140.1조 원이 기초수요액임을 알 수 있으며, 기초수요 외에도 약 41조 원에 달하는 보정수요 및 752억 원가량의 자체노력분이 기준재정수요를 구성한다. 하지만 보정수요와 자체노력분의 경우 산출공식을 검토한 결과 주민등록인구를 기초로 산정되는 부분이 없다고 볼 수 있어, 시나리오의 영향을 받지 않는다고 전제하였다.

분석은 2023년도 교부세 산정내역을 기준으로 하며, 각 항목의 기초수요는 “2023년도 보통교부세 산정내역”에 제시된 아래와 같은 식에 의해 계산한다.

〔산식 2〕 시뮬레이션에 적용한 산식

안전관리비

특별시, 광역시, 도

: exp{1.6658+0.55042×ln(인구)+0.26423×ln(안전관리시설수+소방관서수)+lnω}, ω=0.6353(특별시) 0.8205(광역시) 0.9297(도)

시 및 군

: 2179.72194+0.01744×인구+0.00775×행정구역 면적+0.0078×소하천길이)×ω, ω=1.0254(시) 0.8726(군)

문화관광비

특별시, 광역시

30089+0.03743×인구수+0.00174×행정구역 면적×ω,

ω=0.6741(특별시) 1.1914(광역시)

도

(73087+0.01452x인구수+0.00321x행정구역 면적)x0.8147

시 및 군

exp{(0.92014+0.37159×ln(인구)+0.40035×ln(행정구역 면적)+lnω}, ω=0.8931(시) 0.6282(군)

환경보호비

특별시, 광역시, 도

exp{4.06608+0.35621×ln(인구)+0.16876×ln(행정구역 면적)+lnω,

ω=0.9525(특별시) 0.7741(광역시) 0.2787(도)

시 및 군

exp{1.34695+0.48664×ln(인구)+0.26712×ln(행정구역 면적)+lnω,

ω=0.9674(시) 0.8315(군)
보건사회복지비
특별시, 광역시, 도
exp{-0.02268+0.84017×ln(인구)+lnω},
ω=1.3454(특별시) 0.7446(광역시) 0.5757(도)
시 및 군
(1336.8884+0.08986×인구+1.29929×보건시설 면적)×ω,
ω=0.9426(시) 0.8121(군)

출처: "2023년도 보통교부세 산정내역," 행정안전부, 2023을 바탕으로 저자 계산

시뮬레이션은 주민등록 인구를 기준으로 산정된 기존 방식[20]과 대체 인구변수를 적용하는 방식을 비교하였다. 대체 인구변수로는 이미 지방교부세 배분에 활용되고 있는 유동인구를 활용하여 다시 두 가지 경우를 상정하였다. 첫째, 유입인구가 유출인구를 초과하는 지자체에만 이를 반영하는 방법과, 둘째, 유입인구와 유출인구의 차이를 그대로 지자체별 주민등록인구에 반영하는 방법이다.

20) 지방교부세 산정해설(행정안전부, 2025b)에 따르면 기초수요 중 안전관리비, 문화관광비, 환경관리비, 보건사회복지비 산정 시 측정단위인 인구수는 주민등록법 제6조 제1항 제1호에 따른 거주자로서 지자체의 최근 3년간 평균 주민등록 인구수를 적용하며, 거주불명자와 외국인은 제외한다.

1. 유동인구 활용 및 시뮬레이션 방식

유동인구는 보통교부세 산정 시 보정수요와 관련해서 활용되는 인구통계이다. 유입인구가 유출인구보다 많은 지자체에 대해서만 (유입인구-유출인구)로 산정된 유동인구에 비례한 일정액이 보정수요 중 지역관리비 수요액으로 더해지고 있다.[21] 2026년부터는 유동인구를 반영한 수요액과 위에서 설명한 생활인구를 반영한 수요액을 비교하여 해당 지자체에 유리한 것을 적용할 수 있도록 제도가 개편된 바 있다. 그런데 생활인구는 89개 인구감소지역에 대해서만 통계가 제공되며 편차가 크다는 특징이 있다. 이에 비해, 유동인구는 연도별로 행안부가 발간하는 보통교부세 산정내역을 통해 모든 시·군 단위에 대한 통계가 공개되기 때문에 활용 가능하다는 이점이 있다. 따라서 본 연구에서는 이 유동인구를 기준으로 복수주소제 도입의 영향을 시뮬레이션해 보고자 한다.

반영할 유동인구 변수는 다시 두 가지 경우로 나누어본다. 첫 번째는 현재 보정수요 산정에 활용되는 방식처럼 유동인구가 0보다 클 때만 기초수요액 산정기준이 되는 인구에 가산하는 시나리오이다. 두 번째는 유입인구-유출인구가 0보다 작은 경우에도 기준 인구에 가산하는 시나리오이다. 첫 번째 시나리오를 A, 두 번째 시나리오를 B라 한다. 생활인구를 반영한 지자체별 인구 분포 변화는 첫 번째의 경우와, 복수주소제 개념을 반영한 인구 분포 변화는 두 번째의 경우와 가깝다. 여행이나 출장 등으로 인한 단기 유입인구를 비교적 제한 없이 가산하는 방식의 생활인구에 비해, 복수주소제하에서는 신고요건을 충족하는 부 주소지로 해당 지자체를 선택한 인원만 인구에 가산되기 때문에 지자체별 인구 변동 폭이 제

21) 지방교부세 산정해설(행정안전부, 2025b)에 따르면 타 지역으로부터 통학, 통근을 위해 유입되었거나(유입인구) 유출된 만 12세 이상의 인구로서, 통계청에서 5년 주기로 발표하는 인구를 활용한다.

한적일 것이다.

다만 시나리오 B에 따른 2023년의 총인구를 산정하였더니 주민등록인구보다 16,626명 적게 나타나 오차가 있다. 이는 기초자료로 참고한 '2023 보통교부세 산정내역' 상 유동인구 통계가 자치구분 유동인구를 특별시 및 광역시 수치에 합산하여 제공하고 있어서, 이의 증감을 정확히 상계하지 못한 데 따른 오차로 보인다.

〈표 5-3〉 2023년도 보통교부세 산정 및 시산을 위한 인구변수 설정

(단위: 명)

구분		인구(2023) (1)	시나리오 A		시나리오 B	
			인구변수 (2)	차이 (2)-(1)	인구변수 (3)	차이 (3)-(1)
총 인구		51,028,453	53,510,328	2,481,875	51,011,827	-16,626
	서울	9,616,427	11,134,401	1,517,974	10,430,394	813,867
	광역시 계	12,779,541	13,096,659	317,118	12,476,824	-302,717
	특별자치시	355,884	355,884	0	310,476	-45,408
	도 계 (시·군 포함)	28,276,601	28,923,384	646,783	27,794,133	-482,468

출처: "2023년도 보통교부세 산정내역," 행정안전부, 2023을 바탕으로 저자 계산

유동인구 반영 수치와 기준 인구의 차이를 보면, 시나리오 A는 총 248만 1,875명이 더 많은데 그중 151만 7,974명이 서울에 집중되어 있다. 한편 유출인구를 더 직접적으로 반영한 시나리오 B의 경우, 서울만 순유입인구가 81만 3,867명으로 나타나고 광역시와 특별자치시, 도 단위에서는 순유출이 나타나고 있음을 볼 수 있다.

시나리오 A와 B 모두 이하에 서술하는 동일한 방식에 의해 보통교부세 배분을 시뮬레이션했다. 보통교부세 재원총량은 재정부족이 발생한 단체의 재정부족액에 비례해 배분되므로 시나리오별로 단체별 재정부족액을 우선 산출하여야 한다. 재정부족액은 기준재정수요액-기준재정수입액으

로 정의되는데, 기준재정수입액은 현행, 즉 2023년 수치를 그대로 두고 기준재정수요액만 변화를 시뮬레이션한다. 기준재정수요액의 구성요소들 중에서, 자치단체별 주민등록인구변수에 의해 산출되는 4개 수요-즉, 안전관리비, 환경보호비, 문화관광비, 보건사회복지비 -만을 새로이 산출하였는데, 이때 위 [산식 2]에 시나리오별 자치단체별 인구를 적용했다. 기준재정수요액의 나머지 구성요소에 대해서는 2023년 수치를 그대로 합산하여 시뮬레이션을 위한 기준재정수요액을 완성하였다. 이 기준재정수요액을 다시 현행의 기준재정수입액과 비교해 그 차액으로서 자치단체별 재정부족액을 산출하고, 재정부족액을 전 자치단체에 대해 합산한 금액을 재원총량으로 나누어 조정률을 산출한다. 마지막 단계로서 이렇게 산출된 조정률을 자치단체별 재정부족액에 곱하여 시나리오 하의 자치단체별 보통교부세 산정액을 도출한다. 최종 보통교부세에는 소액의 감액 및 보전액이 가감되지만, 이하의 시뮬레이션 논의에서는 이 부분은 생략하고 보통교부세 산정액의 변동을 중심으로 서술하였다.

가. 유동인구>0 인 경우만 인구에 가산한 시나리오 A

분석 대상인 2023년도 당초예산에서 지방교부세 중 보통교부세 재원은 66조 6,445억 원[22] 이었으며, 이 중 3%인 1조 9,993억 원은 제주특별자치도에 교부되었다. 분권교부세 보전분으로 3,436억 원을 제한 후 잔액은 64조 3,016억 원이었다.

이 금액을 재정부족이 발생한 단체의 재정부족액 총액인 78조 7,714억 원으로 나눈 비율을 조정률이라 한다. 2023년도의 조정률은 0.8163

22) 내국세의 19.24%에 해당하는 정률분 교부세 68조 7,057억 원 중 97%에 해당하는 보통교부세는 66조 6,446억 원(행정안전부, 2023)

으로 산출되며, 이 금액을 재정부족이 발생한 단체, 즉 기준재정수요가 기준재정수입에 비해 많은 단체의 재정부족액에 곱해서 단체별 보통교부세 산정액이 정해진다.

여기서 인구변수 A, 즉 유동인구가 순유입인 경우만 이를 기초수요 산정에 적용한 결과, 인구변수는 5,103만 명에서 5,351만 명으로 증가하고, 이에 따라 기초수요도 140조 7,530억 원에서 141조 2,609억 원으로 증가한다. 기준재정수입액은 고정하였으므로, 재정부족액 총액도 78조 7,714억 원에서 79조 460억 원으로 증가한다. 이로 인해 조정률이 당초의 0.8163066에서 0.8134711으로 다소 하락하지만, 그 폭은 크지 않다.

새로이 재정부족단체가 되는 지방자치단체는 없으며, 총액은 동일한 상태에서 군과 특별시/광역시/특별자치시의 교부금액은 증가하고 시와 도에 대한 교부금액은 감소하는 모습을 보인다.

〈표 5-4〉 시나리오 A 시뮬레이션 결과 지방자치단체 구분별 보통교부세 산정액

(단위: 억 원)

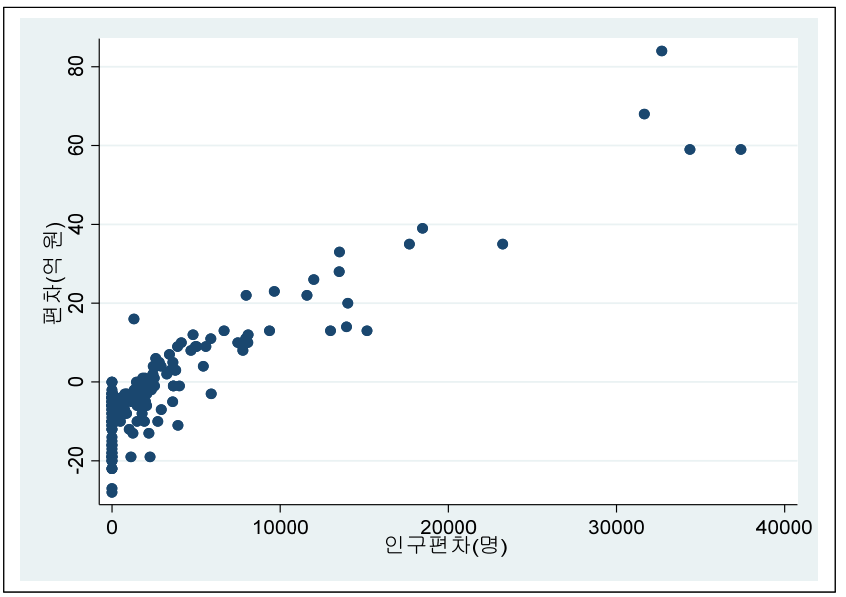
	현행	시나리오 A	
	2023 보통교부세	보통교부세 금액	차이
계	663,010	663,010	
특별 ·광역 ·특별자치시	79,257	79,300	43
도	89,052	89,037	-15
특별자치도	19,993	19,993	0
시	258,417	258,288	-129
군	216,289	216,391	102

주: 반올림에 따라 단수 차이가 발생할 수 있음
특별·광역시 수치는 소관 자치구를 포함

보통교부세 산정액이 증가한 지자체부터 살펴보면, 대개 관광, 업무 등으로 인해 인근 지역으로부터의 순유동인구 유입이 있는 지자체들이다.

50억 원 이상 규모로 산정액이 증가한 지자체들은 부산광역시, 경기도의 이천, 평택, 포천시, 충청남도 아산시이다. 이들은 3만 명 이상의 순유동인구 유입을 보인다. 실제로 기초자치단체를 대상으로 순 유동인구 유입(가로축)과 지방교부세 산정액 증가분(세로축)을 나타낸 다음 그림에서, 양자가 기본적으로는 정(+)의 상관관계를 나타냄을 확인할 수 있다.

[그림 5-1] 시나리오 A 적용 시 순 유동인구 유입과 지방교부세 산정액 증감분 간 관계 (기초지자체)



〈표 5-5〉 시나리오 A 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 증가 지자체

(단위: 명, 억 원)

단체	유동인구 순증분	보통교부세 산정액		
		현행	시나리오A	증감액
부산광역시	148,187	17,684	17,764	79
경기도 평택시	37,394	1,237	1,295	59
경기도 이천시	31,655	607	675	68
경기도 포천시	32,693	2,687	2,771	84
경기도 안성시	17,686	2,220	2,250	35
충청남도 아산시	34,365	2,940	2,999	59
경상북도 경산시	23,233	3,640	3,675	35
울산광역시 울주군	14,023	2,229	2,249	20
충청북도 진천군	13,513	1,661	1,690	28
충청북도 음성군	18,468	2,170	2,209	39
충청남도 금산군	9,653	2,533	2,556	23
전라북도 완주군	11,594	3,123	3,145	22
전라남도 영암군	13,529	3,124	3,157	33
경상북도 성주군	7,980	2,508	2,530	21
경상남도 함안군	12,000	2,083	2,109	26

주: 반올림에 따라 단수 차이가 발생할 수 있음
광역시 수치는 소관 자치구를 포함

다음으로 교부세 산정액이 감소한 지자체들을 살펴보면, 광주광역시, 춘천, 청주, 포항, 순천, 창원 등으로, 유동인구 유입과 유출을 비교했을 때 유출이 더 많거나 순유입이 있다 해도 규모가 적은 지자체들이다.

〈표 5-6〉 시나리오 A 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 감소 지자체

(단위: 명, 억 원)

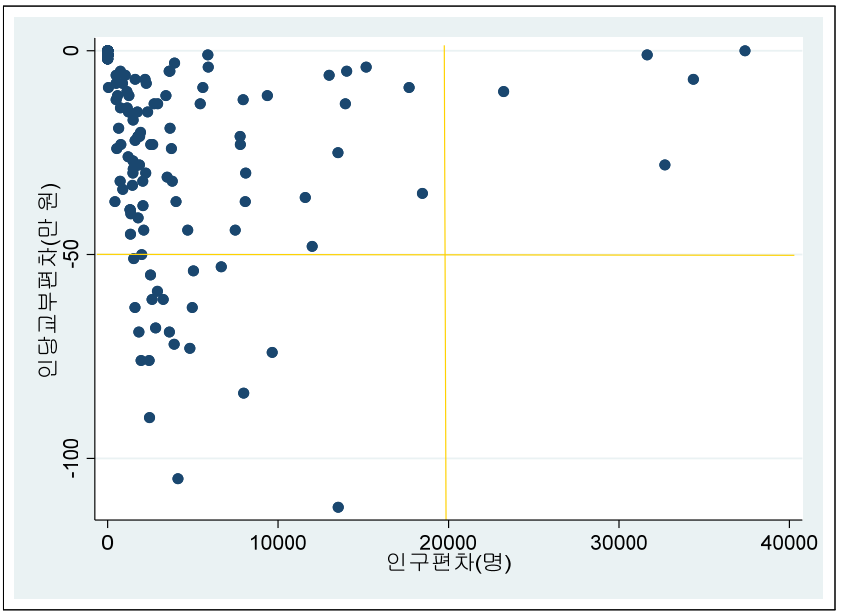
단체	순인구 증가분	보통교부세 산정액		
		현행	시나리오A	증감액
광주광역시	16,212	12,787	12,760	-27
강원도 춘천시	-	5,769	5,749	-20
충청북도 청주시	-	6,203	6,181	-22
전라남도 순천시	-	6,201	6,179	-22
경상북도 포항시	-	7,744	7,717	-27
경상남도 창원시	-	8,393	8,364	-29

주: 반올림에 따라 단수 차이가 발생할 수 있음
광역시 수치는 소관 자치구를 포함

한편, 1인당 보통교부세 산정액의 분포를 보면, 모든 지자체에서 시나리오 적용 시 감소한다. 이는 시나리오 적용 시 인구가 248만 명 이상 증가하는 데 비해 산정 교부세 총액은 동일하고 배분만 달라지기 때문이다.

다음 그래프는 시나리오 A 적용 시, 인구 증가분이 비교적 적은 지자체라 하더라도 인구 1인당 교부세의 감소 양상은 0원에 가까운 수준부터 100만 원 이상 감소하는 수준까지 매우 다양하게 나타나고 있음을 보여준다. 임의로 인구 증가 2만 명, 1인당 교부세 감소액 50만 원을 기준으로 네 그룹으로 나누어 보면 3사분면에 해당하는 증가 인구 2만 명 이하, 인당 교부세 감소액 50만 원 이상 그룹에는 주로 내륙 산간지역의 인구소멸 위험군 이 분포하고 있다(군위, 청송, 영암, 함평 등). 이들은 현행 제도 하의 1인당 교부세가 높은 수준이며, 시나리오 적용으로 인구가 증가한 지자체들이다. 인구는 증가하였지만 그로 인한 교부세 증가 효과는 그리 크지 않아 1인당 교부세가 감소한 것이다. 반대로 2만 명 이상 인구 증가, 1인당 교부세 감소액 50만 원 미만인 그룹(1사분면)에는 평택, 아산, 포천, 이천, 경산 등 대기업 생산기지 등 산업시설이 갖춰진 시들이 분포한다. 참고로, 시나리오 적용 시의 1인당 교부세 산정액은 양(+)의 순유입인구가 가산된 인구로 지자체별 교부세 산정액을 나누어 산출했고, 현행 유지 시의 1인당 교부세 산정액은 기존의 인구로 적용했으므로 1인당 교부세 비교의 기준이 다소 다를 수 있음에 유의해 해석해야 한다.

[그림 5-2] 시나리오A 적용 시 인구 증가분과 1인당 교부세 증감분의 관계(기초지자체별)



주: 기초지자체 대상이며 불교부단체는 제외하였음

〈표 5-7〉 시나리오 A 적용 시 1인당 보통교부세가 50만 원 이상 감소하는 지자체

(단위: 명, 만 원)

	순인구 증가분	현행 보통교부세/현행 인구 (1)	시나리오 A 보통교부세/시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
강원도 횡성군	4,963	672.6	609.5	-63.1
강원도 평창군	3,260	837.6	776.5	-61.0
강원도 정선군	3,901	769.7	697.4	-72.2
강원도 화천군	1,830	1,006.7	937.2	-69.4
강원도 인제군	1,530	1,087.6	1,036.7	-51.0
강원도 고성군	2,605	712.1	651.4	-60.7
충청북도 보은군	2,921	721.4	662.8	-58.6
충청북도 괴산군	3,622	798.3	729.5	-68.8
충청북도 단양군	2,811	787.3	719.5	-67.9

	순인구 증가분	현행 보통교부세/현행 인구 (1)	시나리오 A 보통교부세/시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
충청북도 금산군	9,653	493.9	419.5	-74.4
전라북도 진안군	1,961	1,063.9	987.7	-76.3
전라북도 임실군	2,433	943.2	867.0	-76.2
전라남도 곡성군	4,123	841.0	736.4	-104.6
전라남도 영암군	13,529	581.9	469.7	-112.2
전라남도 함평군	2,513	753.2	698.7	-54.5
전라남도 장성군	5,031	551.8	497.5	-54.3
경상북도 군위군	2,455	966.0	875.6	-90.4
경상북도 청송군	1,601	1,050.2	986.7	-63.5
경상북도 고령군	4,821	575.9	502.5	-73.5
경상북도 성주군	7,980	572.2	488.4	-83.9
경상남도 고성군	6,666	476.5	423.9	-52.5

주: 반올림에 따라 단수 차이가 발생할 수 있음

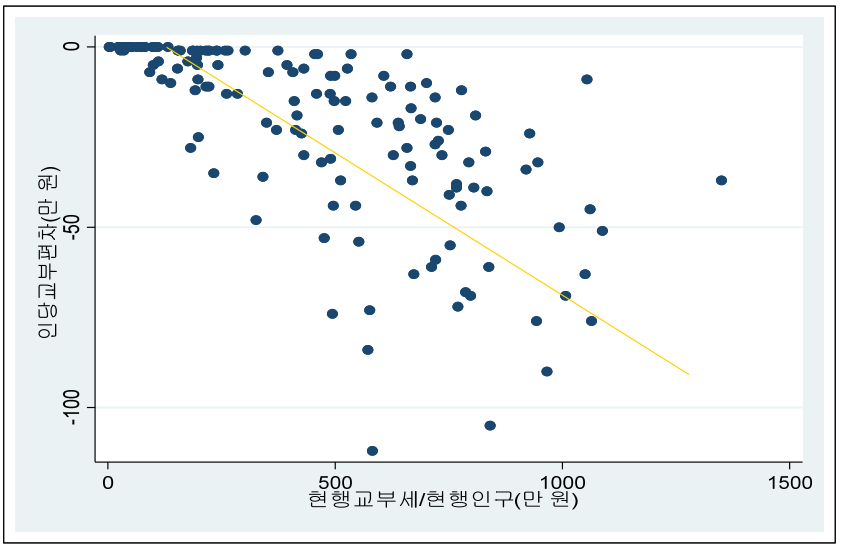
〈표 5-8〉 시나리오 A 적용 시 1인당 보통교부세 산정액 감소분이 5천 원 이하인 지자체

(단위: 명, 만 원)

	순인구 증가분	현행 보통교부세/현행 인구 (1)	시나리오 A 보통교부세/시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
세종특별자치시	0	35.4	35.3	-0.1
경상남도	46,141	31.6	31.1	-0.5
경기도 수원시	0	4.9	4.8	0.0
경기도 의정부시	0	38.8	38.7	-0.1
경기도 안양시	0	23.6	23.5	-0.1
경기도 부천시	0	26.7	26.6	-0.1
경기도 광명시	0	32.4	32.2	-0.1
경기도 평택시	37,394	23.0	22.5	-0.5
경기도 동두천시	0	109.7	109.3	-0.4
경기도 안산시	0	44.2	44.1	-0.2
경기도 고양시	0	26.0	25.9	-0.1

	순인구 증가분	현행 보통교부세 /현행 인구 (1)	시나리오 A 보통교부세 /시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
경기도 구리시	0	53.0	52.8	-0.2
경기도 남양주시	0	40.6	40.5	-0.1
경기도 오산시	0	40.6	40.4	-0.1
경기도 시흥시	0	36.7	36.6	-0.1
경기도 군포시	0	35.5	35.4	-0.1
경기도 의왕시	0	35.3	35.2	-0.1
경기도 하남시	0	3.8	3.7	0.0
경기도 용인시	0	2.8	2.8	0.0
경기도 파주시	0	72.6	72.3	-0.2
경기도 김포시	0	37.1	37.0	-0.1
경기도 광주시	0	45.8	45.6	-0.2
경기도 양주시	0	78.8	78.6	-0.3
충청북도 청주시	0	73.5	73.2	-0.3
충청남도 천안시	0	63.0	62.8	-0.2
전라북도 전주시	0	77.8	77.6	-0.3
전라남도 목포시	0	132.4	131.9	-0.5
경상남도 창원시	0	81.0	80.7	-0.3
경상남도 김해시	0	78.9	78.6	-0.3
경상남도 양산시	0	101.8	101.5	-0.4
부산광역시 기장군	0	80.5	80.2	-0.3
대구광역시 달성군	0	98.3	98.0	-0.4

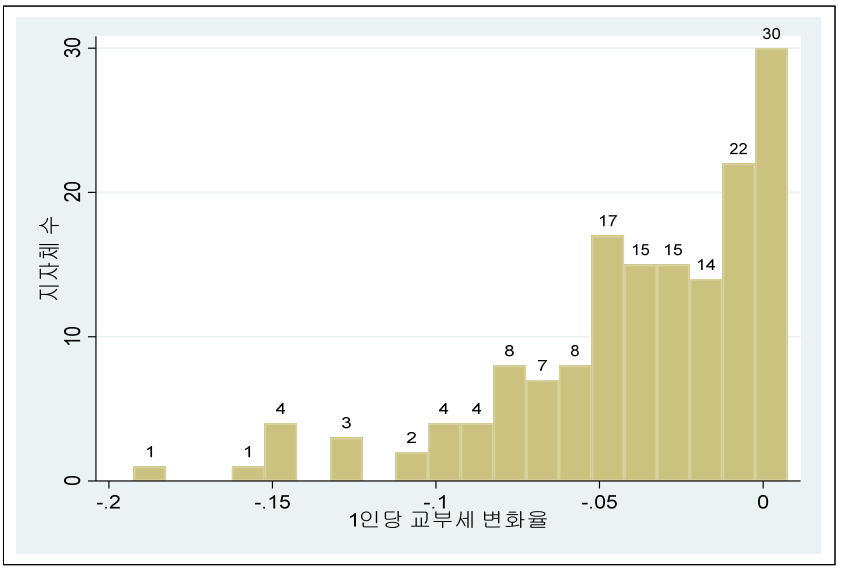
〔그림 5-3〕 현행 1인당 보통교부세와 시나리오 A 적용 시 1인당 보통교부세 감소액 간 관계



〔그림 5-3〕을 보면, 현행 1인당 교부세 규모와 시나리오 A 하의 1인당 교부세 감소액 사이에 대체로 음(-)의 상관관계가 존재함을 알 수 있다. 그러나 상관관계가 높은 편은 아니다. 현행의 1인당 교부세 대비 시나리오 A하의 1인당 교부세가 10% 이상 하락한 기초지자체들을 식별해 보면, 포천, 음성, 영암, 진천, 함안, 완주, 금산, 성주, 경남 고성, 곡성, 고령 등 11개로 나타난다. 이들은 모두 순유동인구 유입이 있어 총교부세가 최소 10억 원(곡성), 많게는 84억 원(포천) 증가하였음에도 1인당 교부세 측면에서는 다른 지자체에 비해 큰 폭으로 하락한 곳들이다.

반대로 1인당 교부세의 감소율이 1% 미만인 기초지자체들은 울릉, 홍성, 춘천, 원주, 강릉, 동해, 태백, 속초, 충주, 제천, 계룡, 군산, 순천, 포항, 영주, 문경, 진주, 통영, 양평, 증평, 예천으로 21개이다. 울릉과 홍성군을 제외하면 대부분 순인구 유입이 없어 시나리오 인구와 주민등록 인구는 동일하고, 교부세 하락분도 미미한 지자체들이다(〔그림 5-4〕).

〔그림 5-4〕 시나리오 A 적용 시 1인당 교부세 변화율별 기초지자체 분포



여기까지 시나리오 A의 결과를 종합하여 지역을 보면, 평택, 아산, 이천 등으로 대표되는 대기업 생산기지 배후지는 지자체 교부세 총액과 1인당 교부세 측면 모두에서 유동인구 증가분을 지방교부세 산정에 반영 시 타 지자체에 비해 유리한 것을 알 수 있다. 반대로 영암, 성주, 고성, 곡성 등으로 대표되는 내륙 산지 군 지역은 1인당 감소액 및 감소율 차원에서 비교적 큰 감소가 예상된다.

따라서 유동인구를 반영한 지방교부세의 분포를 비교·분석함에 있어, 지자체의 교부세 총액 차원의 증감효과에 초점을 둘 것인지, 1인당 교부세의 증감효과에 초점을 둘 것인지에 따라 기준과 이후 정책적 방향이 달라질 수 있다. 그리고 만일 1인당 교부세의 증감을 기준으로 본다면, 지방교부세 산정이 현재 재정, 인구 측면에서 취약한 지자체를 더욱 취약하게 만드는 것은 아닌지 신중히 판단할 필요가 있다.

나. 순유출까지 인구에 가산한 시나리오 B

다음으로 인구변수 B, 즉 유동인구가 순유출인 경우에도 인구에 가산한 경우를 분석한다. 이 인구변수를 기초수요 산정에 적용한 결과, 인구변수가 5,103만 명에서 5,101만 명으로 소폭 감소한다.[23] 전국 합산 기초수요는 140조 7,530억 원에서 141조 7,904억 원으로 증가하지만, 재정부족액을 산출하기 위해 불교부단체의 기초수요를 제하고 보면 116조 793억 원에서 116조 329억 원으로 감소하였다. 기준재정수입액은 고정하였으므로, 재정부족액 총액도 78조 7,714억 원에서 78조 7,249억 원으로 소폭 감소한다. 이에 따라 조정률은 당초의 0.8163066에서 0.8167881로 다소 상승한다.

새로이 재정부족단체가 되는 지방자치단체는 없으며, 총액은 동일한 상태에서 군과 특별시/광역시/특별자치시의 교부금액은 증가하고 시와 도에 대한 교부금액은 감소하는 모습을 보인다.

〈표 5-9〉 시나리오 B 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액

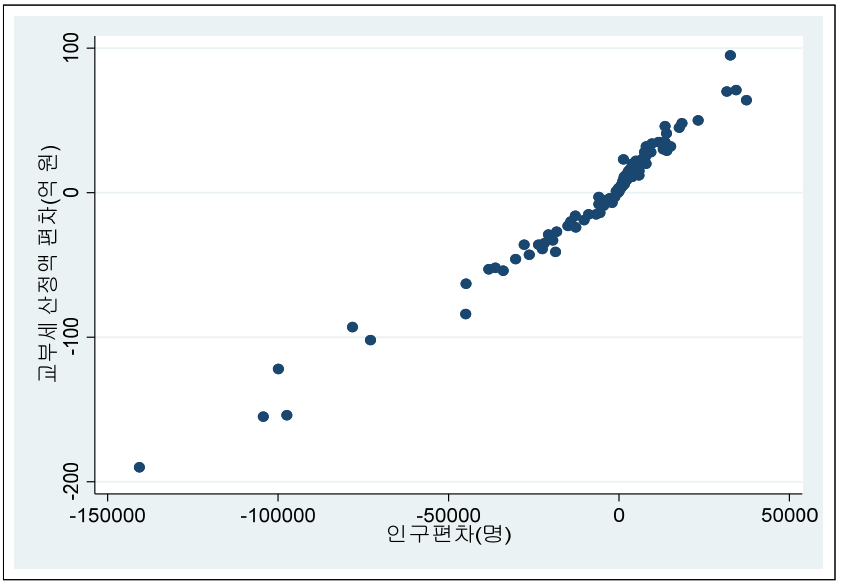
(단위: 억 원)

	보통교부세	시나리오 B	
	2023	보통교부세 금액	차이
계	663,010	663,010	0
특별·광역·특별자치시	79,257	78,909	-349
도	89,052	89,265	212
특별자치도	19,993	19,993	0
시	258,417	257,628	-789
군	216,289	217,215	925

주: 반올림에 따라 단수 차이가 발생할 수 있음

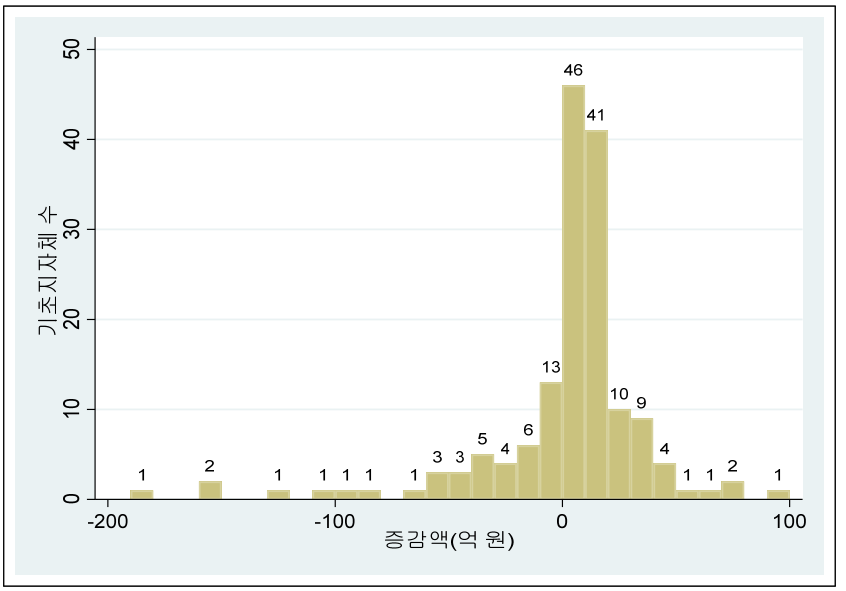
23) 다만 앞서 설명하였듯이 이는 자치구 수치 상계 미흡에 따른 오차로 생각되며, 오차가 없다면 기준인구(5,103만 명)와 시나리오 B상 총인구는 일치하여야 할 것이다.

〔그림 5-5〕 시나리오 B 적용 시 순유동인구 유입과 지방교부세 산정액 증감분 간 관계



기초자치단체를 대상으로 순유동인구 유입(가로축)과 지방교부세 산정액 증가분(세로축)을 나타낸 위 그림을 보면, 양자간 선형관계를 뚜렷이 알 수 있다. 즉, 인구 순유출이 있는 지자체에서는 교부세 산정분이 감소하고, 인구 순증가가 있는 지자체에서는 교부세 산정분이 증가한다. 또한 대다수의 기초지자체는 소규모의 순유동인구 유입으로 교부세 산정분이 20억 원가량 증가하는 구간에 집중적으로 분포하고 있다. 가장 많이 증가한 지자체는 100억 원대까지, 가장 많이 감소한 지자체는 -200억 원까지 교부세 산정액이 감소하게 된다.

〔그림 5-6〕 시나리오 B 적용 시 보통교부세 증감액별 기초지자체 분포



우선 현행에 비해 시나리오 B 인구 적용 시 보통교부세 산정액이 증가하는 지자체 중 경기도 포천시가 95억 원으로 가장 많이 증가하고, 경기도 아산시와 이천시, 그리고 광역자치단체의 경우 경상북도가 70억 원대로 증가한다. 이외에 경기도 평택시가 60억 원대, 경상북도 경산시와 충청남도에서도 50억 원대로 증가한다. 대부분 유동인구 순유입이 1만 명 이상인 지자체들로 구성되어 있음을 볼 수 있다.

〈표 5-10〉 시나리오 B 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 증가 지자체

(단위: 명, 억 원)

단체	유입인구-유출인구	보통교부세 산정액		
		현행	시나리오B	증가액
충청북도	25,684	9,104	9,129	25
충청남도	64,113	9,793	9,844	51
전라남도	37,649	14,812	14,848	36
경상북도	90,949	19,424	19,498	74
경기도 평택시	37,394	1,237	1,301	64
경기도 이천시	31,655	607	678	70
경기도 안성시	17,686	2,220	2,264	45
경기도 포천시	32,693	2,687	2,782	95
충청남도 공주시	8,096	4,511	4,542	30
충청남도 아산시	34,365	2,940	3,012	71
충청남도 논산시	7,784	4,322	4,347	25
충청남도 당진시	9,369	3,603	3,631	28
전라북도 김제시	7,485	4,487	4,515	28
전라남도 여수시	12,996	4,286	4,317	30
전라남도 나주시	7,770	4,027	4,053	26
경상북도 경주시	13,947	6,609	6,650	41
경상북도 구미시	15,166	4,616	4,648	32
경상북도 영천시	8,074	5,215	5,247	31
경상북도 경산시	23,233	3,640	3,690	50
인천광역시 옹진군	1,306	1,567	1,590	23
울산광역시 울주군	14,023	2,230	2,258	29
강원도 횡성군	4,963	3,126	3,148	22
강원도 정선군	3,901	2,804	2,825	20
충청북도 진천군	13,513	1,662	1,696	35
충청북도 음성군	18,468	2,170	2,218	48
충청남도 금산군	9,653	2,533	2,567	34
전라북도 완주군	11,594	3,123	3,158	35
전라남도 영암군	13,529	3,124	3,170	46
경상북도 성주군	7,980	2,508	2,540	32
경상북도 칠곡군	7,948	2,210	2,229	20
경상남도 함안군	12,000	2,083	2,118	35
경상남도 고성군	6,666	2,444	2,467	23

이번에는 교부세 산정액이 감소한 지자체들을 살펴보면, 대부분 인구 순유출이 2만 명 이상 되는 지자체들로, 가장 감소액이 큰 순서대로 경기 고양시, 인천광역시, 경기도 용인시, 경기도 남양주시가 있는데 이들은 유출인구가 유입인구보다 10만 명 이상 많은 지역으로, 서울의 대표적인 베드타운으로 특징지어질 수 있다. 이들 지자체의 보통교부세 산정액 감소분은 150억 원을 넘는 수준이다. 그밖에 수원시, 의정부시 등에서 감소분이 100억 원을 초과한다.

〈표 5-11〉 시나리오 B 시뮬레이션 결과 보통교부세 산정액 20억 원 이상 감소 지자체

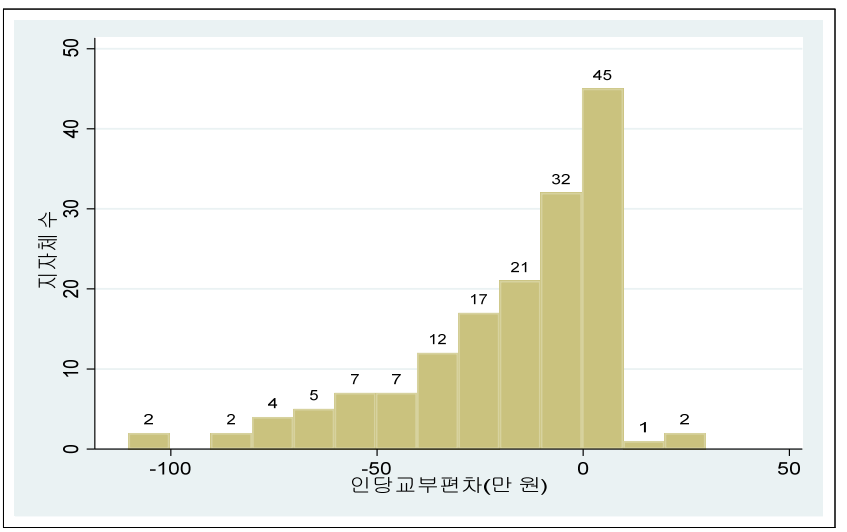
(단위: 명, 억 원)

단체	유입인구-유출인구	보통교부세 산정액		
		현행	시나리오B	증가액
대구광역시	-60,042	14,469	14,415	-54
인천광역시	-167,667	10,494	10,337	-157
광주광역시	-40,217	12,788	12,750	-38
세종특별자치시	-45,408	1,261	1,172	-89
경기도 수원시	-99,918	576	454	-122
경기도 의정부시	-72,902	1,778	1,676	-102
경기도 안양시	-27,804	1,308	1,273	-36
경기도 부천시	-78,176	2,183	2,091	-93
경기도 광명시	-44,873	980	918	-63
경기도 고양시	-140,690	2,791	2,601	-190
경기도 구리시	-23,608	1,038	1,002	-36
경기도 남양주시	-97,448	2,907	2,753	-154
경기도 오산시	-30,326	926	880	-46
경기도 시흥시	-20,680	1,818	1,789	-29
경기도 군포시	-36,261	966	914	-52
경기도 의왕시	-22,475	574	535	-39
경기도 하남시	-33,958	111	57	-54
경기도 용인시	-104,333	300	146	-155
경기도 김포시	-26,313	1,727	1,685	-43
경기도 광주시	-44,965	1,741	1,656	-84

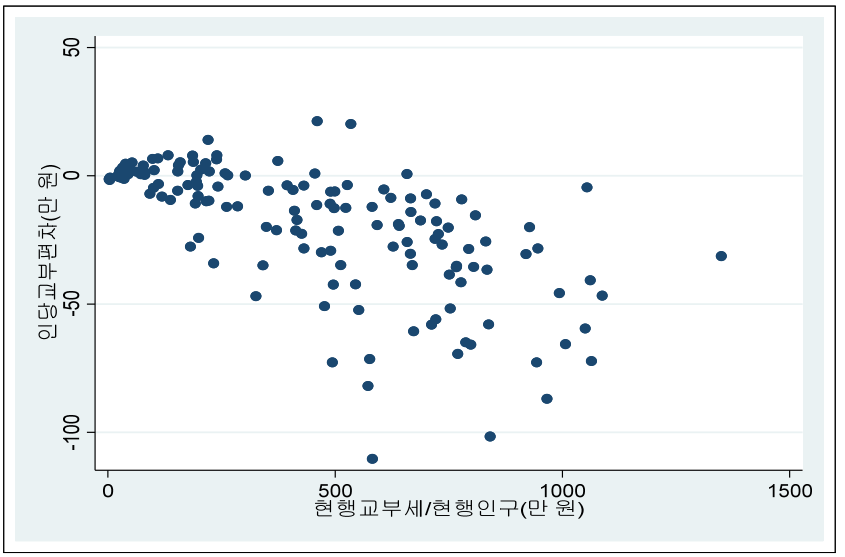
단체	유입인구-유출인구	보통교부세 산정액		
		현행	시나리오B	증가액
충청북도 청주시	-18,284	6,203	6,176	-27
충청남도 천안시	-21,922	4,131	4,096	-35
전라북도 전주시	-38,196	5,105	5,052	-53
전라남도 목포시	-14,149	2,963	2,943	-20
전라남도 순천시	-18,607	6,201	6,159	-41
경상남도 진주시	-12,666	5,517	5,493	-24
경상남도 김해시	-14,983	4,261	4,238	-23
대구광역시 달성군	-19,427	2,549	2,516	-33

다음으로 1인당 교부세 증감액을 살펴본다. 시나리오 B에서 1인당 교부세는 감소하는 지자체가 대부분이다. 특히 1인당 교부세 산정액이 50만 원 넘게 감소한 지자체는 20개이며, 강원도 인제군만 제외하고는 앞서 시뮬레이션 A에서 동일한 기준, 즉 1인당 교부세 산정액이 50만 원 이상 감소하는 것으로 식별했던 지자체와 동일하다.

[그림 5-7] 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세 증감액별 기초지자체 분포



[그림 5-8] 현행 1인당 보통교부세와 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세 증감액 간 관계



〈표 5-12〉 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세가 50만 원 이상 감소하는 지자체

(단위:명, 만 원)

	유입인구-유출인구	현행 보통교부세/현행 인구 (1)	시나리오 B 보통교부세/ 시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
강원도 횡성군	4,963	672.6	612.0	-60.6
강원도 평창군	3,260	837.6	779.7	-57.9
강원도 정선군	3,901	769.7	700.3	-69.4
강원도 화천군	1,830	1006.7	941.1	-65.6
강원도 고성군	2,605	712.1	654.0	-58.0
충청북도 보은군	2,921	721.4	665.5	-55.9
충청북도 괴산군	3,622	798.3	732.5	-65.8
충청북도 단양군	2,811	787.3	722.4	-64.9
충청남도 금산군	9,653	493.9	421.2	-72.7
전라북도 진안군	1,961	1063.9	991.7	-72.2
전라북도 임실군	2,433	943.2	870.5	-72.7
전라남도 곡성군	4,123	841.0	739.4	-101.6
전라남도 영암군	13,529	581.9	471.7	-110.3

	유입인구-유출인구	현행 보통교부세/현행 인구 (1)	시나리오 B 보통교부세/ 시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
전라남도 함평군	2,513	753.2	701.5	-51.7
전라남도 장성군	5,031	551.8	499.5	-52.3
경상북도 군위군	2,455	966.0	879.2	-86.9
경상북도 청송군	1,601	1050.2	990.7	-59.5
경상북도 고령군	4,821	575.9	504.5	-71.4
경상북도 성주군	7,980	572.2	490.4	-81.9
경상남도 고성군	6,666	476.5	425.7	-50.8

한편, 이 시나리오 B에서는 1인당 교부액이 증가하는 지자체들도 소수 있다. 강원도 태백시는 인구가 시뮬레이션하에서 2천 명가량 감소하면서 1인당 교부액은 21만 원이 증가하여 가장 큰 증가 폭을 보였으며, 다음으로 경북 예천군 역시 교부세에 비해 인구 감소효과가 커서 1인당 교부액은 20만 원이 증가한다.

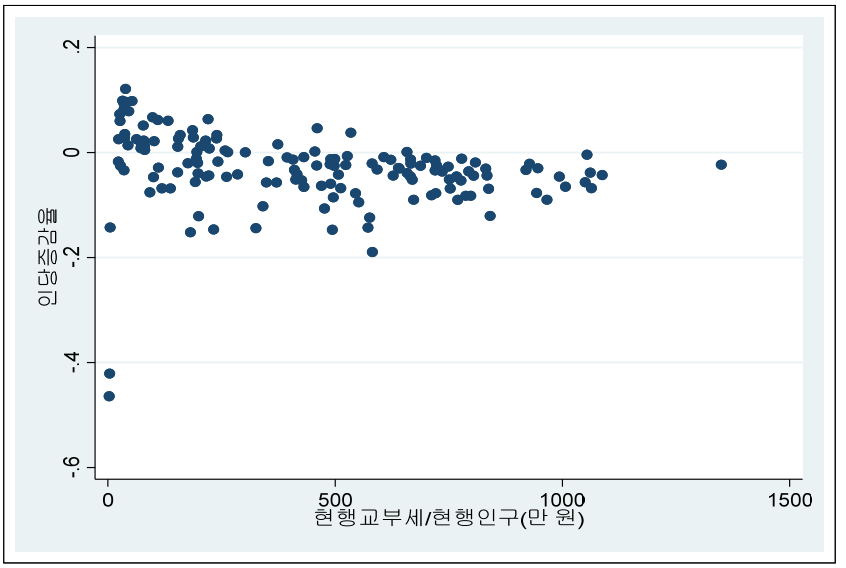
〈표 5-13〉 시나리오 B 적용 시 1인당 보통교부세가 5만 원 이상 증가하는 지자체

(단위: 명, 만 원)

	유입인구 -유출인구	현행 보통교부세 /현행 인구 (1)	시나리오 B 보통교부세 /시나리오 인구 (2)	차액 (2)-(1)
경기도 동두천시	-6,698	109.7	116.5	6.77
경기도 구리시	-23,608	53.0	58.2	5.20
강원도 태백시	-2,007	460.5	481.8	21.25
강원도 속초시	-2,550	188.0	193.4	5.36
충청북도 제천시	-2,141	373.8	379.6	5.82
충청남도 계룡시	-1,227	239.1	245.4	6.36
전라남도 목포시	-14,149	132.4	140.3	7.96
전라남도 순천시	-18,607	220.4	234.5	14.04
경상남도 진주시	-12,666	159.0	164.3	5.30
경상남도 통영시	-4,476	239.7	247.6	7.96
대구광역시 달성군	-19,427	98.3	104.9	6.58
경기도 양평군	-5,580	186.3	194.2	7.94
경상북도 예천군	-2,120	534.5	554.7	20.17

그런데 기초지자체별로 현행의 1인당 교부세의 규모에 차이가 있기 때문에, 1인당 교부세의 금액 변동을 변화율 측면에서 다시 살펴볼 필요가 있다. 변화율은 최대 12%(경기도 의정부시)에서 최소 -46%(경기도 용인시)까지 분포하는데, 이들은 공통적으로 현재의 1인당 교부세가 매우 작은 규모를 보인다. 현재의 1인당 교부세가 100만 원이 넘으면서 시나리오 B 적용 시 10% 이상 감소하는 지자체는 포천, 진천, 음성, 금산, 완주, 곡성, 영암, 고령, 성주, 함안, 경남 고성 등이며, 반대로 5% 이상 증가하는 지자체는 의정부, 부천, 광명, 동두천, 고양, 구리, 남양주, 오산, 군포, 의왕, 경기도 광주, 전주, 목포, 순천, 달성군 등인데 이 중 10%를 초과하는 곳은 의정부 1개이다.

〔그림 5-9〕 현행 1인당 교부세 대비 시나리오 B 적용 시 1인당 교부세 변화율



이상에서 살펴본 결과, 양 시나리오를 통해 공통적으로 교부세가 증가

하거나 감소하는 지자체들을 아래와 같이 정리할 수 있다.

〈표 5-14〉 시나리오 A,B 공통의 교부세 증감 지자체

	증가	감소
지자체 총액 기준 (증감규모 20억 원 이상)	경산, 금산, 성주, 아산, 안성, 영암, 완주, 음성, 이천, 진천, 평택, 포천, 함안	광주광역시, 순천, 청주
1인당 교부세 산정액 기준 (증가 5만 원, 감소 50만 원 이상)	구리, 달성군, 동두천, 목포 (시나리오 A 적용 시의 경우 증가가 아닌 변동없음)	영암, 곡성, 군위, 성주, 금산, 임실, 진안, 고령, 정선, 괴산, 화천, 단양, 횡성, 청송, 강원 고성, 평창, 보은, 장성, 함평,경남 고성
1인당 교부세 증감률 (증감률 5% 이상)	경기광주 ,고양, 광명, 구리 ,군포, 남양주, 달성, 동두천, 목포, 부천, 오산, 의왕, 의정부, 전주 (시나리오 A 적용 시의 경우 증가가 아닌 변동없음)	포천, 음성, 영암, 진천, 함안, 완주, 금산, 성주, 경남 고성, 곡성, 고령

제3절 국고보조사업 지방비 대응 여력 분석

1. 분석 개요

보통교부세 배분 변화는 지자체의 국고보조사업 지방비 대응능력에 직접적인 영향을 미친다. 국고보조사업은 중앙과 지방이 일정 비율로 재원을 분담하는 구조로 지자체는 일반재원(보통교부세 등)을 활용해서 요구되는 지방비를 충당한다. 따라서 보통교부세 배분액이 달라질 경우, 이는 곧바로 지자체의 국고보조사업 집행 능력에 구조적 변화를 초래한다. 본 절에서는 이러한 보통교부세 재배분에 따른 지자체의 지방비 대응능력 변화를 살펴보기로 한다.

가. 분석 대상

분석 대상 지자체는 복지급여를 직접 집행하는 228개 자치단체(세종 및 제주 포함) 중 보통교부세를 직접 교부받지 않는 69개 특·광역시 자치구와 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2024.10.22., 타법개정)」 제83조에 따라 보통교부세 총액의 1만분의 157로 교부금액을 보장받는 제주특별자치도를 제외한 158개 지자체이다.

2023년 기준 사회복지분야 국고보조사업은 세부사업 247개, 693개 내역사업으로 구성되나, 분석에 활용한 국고보조사업은 지출규모가 크고 지방재정에 부담을 주고 있는 15개 내역사업에 한정하였다. 이 중에서 기초연금은 전체 국고보조사업 중 가장 큰 비중을 차지하며, 단일 사업으로 전체 사회복지분야 국고보조금 집행액의 38%(48조 원 대비 18.2조 원)를 차지하는 핵심 사업이다. 이에 대한 지방 부담액 또한 4조 원에 이르고 있어 보통교부세 변화가 지방비 대응능력에 미치는 효과를 파악하는 데 있어 가장 먼저 고려할 필요가 있다.

〈표 5-15〉 2023년 사회복지 분야·부문별 국고보조사업 집행 현황

(단위: 억 원, 개)

부문	국고보조금 예산현액	교부액	집행액	세부사업수	내역사업수
기초생활보장	191,184	184,002	106,947	9	19
취약계층지원	48,067	48,051	45,866	35	146
보훈	2,064	1,957	1,881	31	99
주택	16,041	785	7,477	12	17
사회복지일반	6,298	6,147	5,644	25	53
아동·보육	100,050	99,870	96,465	39	112
노인	209,470	206,124	196,697	13	42

부문	국고보조금 예산 현액	교부액	집행액	세부사업수	내역사업 수
여성·가족·청소년	13,771	13,222	11,859	37	125
고용	8,173	8,000	6,890	40	66
노동	448	411	474	6	14
계	**595,565**	**568,571**	**480,200**	**247**	**693**

출처: "보조사업현황", e나라도움·보탬e보조금통합포털. https://www.bojo.go.kr/bojo.do에서 2025..9..24 .인출.

〈표 5-16〉 분석 대상 사회복지분야 국고보조사업 현황(2023년)

(단위:개, 억원, %)

구분	국고보조 내역사업명	n	총액	국비	지방비	평균보조율
노인	기초연금지급	228	221,799	182,001	39,798	82.1
	노인일자리및사회활동지원	228	28,033	13,502	14,531	48.2
	노인맞춤돌봄서비스	228	7,229	4,922	2,308	68.1
아동	아동수당급여지급	228	29,931	22,650	7,281	75.7
	부모급여지원	228	23,654	16,170	7,312	68.4
	가정양육수당지원사업	228	2,461	1,652	809	67.1
	영유아보육료지원	228	45,299	31,571	13,728	69.7
장애인	장애인활동지원급여지원	228	29,043	19,217	9,826	66.2
	장애인연금급여	227[1)]	13,055	8,764	4,291	67.1
	장애수당(기초)지급	228	2,137	1,429	708	66.9
	장애수당(차상위)지급	228	1,085	733	352	67.5
저소득	생계급여	228	72,126	59,950	12,176	83.1
	의료급여자치단체경상보조	228	2,539	1,973	566	77.7
	주거급여	228	30,907	25,079	5,828	81.1
	해산장제급여	228	455	380	75	83.5
계			**509,753**	**389,992**	**119,589**	**77.9**

주: 1) 장애인연금 집행내역에서 강원양구군이 누락되어 있음.
출처: "보조사업현황", e나라도움·보탬e보조금통합포털. https://www.bojo.go.kr/bojo.do,에서 2025.10.18. 인출 자료 기초로 저자 작성.

그밖에 〈표 5-16〉과 같이 노인, 아동, 장애인, 저소득층에 대한 대표적인 복지급여 사업 14개를 추가로 고려하였다. 이들 총 15개 사업의 2023

년 국비 집행액은 약 39조 원으로 사회복지분야 전체 국비 집행액(48조 원)의 82.1%를 차지하여 사실상 지방의 복지비 부담 대부분을 설명한다. 또한 이들 사업은 대체로 차등보조율을 적용하고 있어 지자체별로 부담 수준이 다르게 결정된다. 기초연금 국고보조율은 「기초연금법 시행령(2024.2.27., 타법개정)」 [별표2]와 [별표 2의2]에 따라 노인인구비율과 재정자주도 및 사회복지지수(추가지원 시)를 고려하여 산정된다. 나머지 14개 사업의 경우 「보조금관리에 관한 법률 시행령(2024.11.5., 일부개정)」 [별표 1]을 준용하고 있다(〈표 5-17〉).

〈표 5-17〉 국고보조율 산정기준

<table>
<tr><th>사업명</th><th>산정기준</th></tr>
<tr><td>기초연금</td><td>〈기준보조율〉
<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2"></th><th colspan="3">지방자치단체 노인인구비율</th></tr>
<tr><th>14% 미만</th><th>14~20% 미만</th><th>20% 이상</th></tr>
<tr><td rowspan="3">지방자치단체 재정자주도</td><td>90% 이상</td><td>40%</td><td>50%</td><td>60%</td></tr>
<tr><td>80~90% 미만</td><td>50%</td><td>60%</td><td>70%</td></tr>
<tr><td>80% 미만</td><td>70%</td><td>80%</td><td>90%</td></tr>
</table>
〈추가지원 기준〉
<table>
<tr><th colspan="2" rowspan="2">구분</th><th colspan="3">사회복지분야 재정지출지수(%)</th></tr>
<tr><th>20 이상 50 미만</th><th>50 이상 60 미만</th><th>60 이상</th></tr>
<tr><td rowspan="2">별표 2의 국가부담 비율</td><td>100분의 70</td><td>100분의 6</td><td>100분의 10</td><td>100분의 10</td></tr>
<tr><td>100분의 80</td><td>해당 없음</td><td>해당 없음</td><td>100분의 4</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td>노인일자리및사회활동지원</td><td>서울 30%
지방 50%</td></tr>
<tr><td>노인맞춤돌봄서비스</td><td>서울 50%
지방 70%</td></tr>
</table>

사업명	산정기준	
아동수당 부모급여	서울 50% 지방 70%	사회복지비지수 25 이상, 재정자주도 80 미만, +10%p. 사회복지비지수 20 미만, 재정자주도 85 이상, -10%p
가정양육수당 영유아보육료지원	서울 35% 지방 65%	사회복지비지수 25 이상, 재정자주도 80 미만, +10%p. 사회복지비지수 20 미만, 재정자주도 85 이상, -10%p
장애인활동지원 장애인연금 장애수당(기초) 장애수당(차상위)	서울 50% 지방 70%	
생계급여 주거급여 해산장제급여	서울 50% 지방 80%	사회복지비지수 25 이상, 재정자주도 80 미만, +10%p. 사회복지비지수 20 미만, 재정자주도 85 이상, -10%p
의료급여경상보조	서울 50% 지방 80%	

출처: 1) 기초연금법 시행령. 대통령령 제34258호, 2024. 2. 27., 타법개정.
2) 보조금 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제34979호, 2024. 11. 5., 일부개정.
3) “2025 아동수당 사업안내”, 보건복지부, 2025.

각 사업군별 지방비 부담액은 지자체별로 사업별 지방비 부담을 합산하여 산출하였고, 복수주소제 도입 효과는 제2절의 보통교부세 시나리오 A와 B의 결과를 활용하여 비교하였다.

나. 분석 지표

분석지표는 보통교부세 시나리오별 증감액을 15대 국고보조사업 지방비 부담액을 나눈 비율로 정의한 ‘여력지수’를 사용한다.

$$여력지수 = \frac{\Delta 교부세_i}{15대\ 국고보조사업\ 지방비\ 부담액} \times 100$$

i: 시나리오 A, 시나리오 B

여력지수는 복수주소인구 반영에 따른 보통교부세 변화가 각 지자체의 국고보조사업 지방비 부담에 어느 정도의 재정적 여력을 제공하는가를 보여준다. 따라서 지수가 0~100미만 이면 복지비 부담이 '부분적 완화' 100 이상이면 '전액 상쇄 가능', 음수면 '여력 악화'로 해석한다.

한편, 보통교부세 충격은 재정자주도를 경유하여 2~3년 후에 국고보조율에 영향을 미쳐 지자체가 부담해야 하는 지방비 수준이 달라질 수 있다. 그러나 재정자주도 변동의 중기적 변화에 대한 추정은 본 연구의 범위를 넘어서는 사항으로, 이번 분석에서는 국고보조율 불변을 전제로 여력지수 변화를 살펴본다.

이하의 분석에서는 또한 지자체별 재정자립도와 복지수요 수준을 기준으로 지자체별 여력지수가 어떤 지역적 특성을 보이는지 살펴본다. 이때 복지수요는 지자체별 주민등록인구 대비 각 사업군 수급(대상)자 수의 백분율로 정의하였다. 구체적으로 기초연금수요는 기초연금수급자 수, 기타 노인복지수요는 65세 이상 노인인구수, 아동복지 수요는 0~17세 아동 수, 장애인복지수요는 등록장애인 수, 저소득층복지수요는 기초생활보장수급자 수(일반+시설)를 적용하였다. 한편, 이들 사업군 전체를 포괄하는 총복지수요는 사업 간 중복수급과 대상 범위의 차이가 있음을 고려하여 단순합이 아닌 가중평균 방식으로 산정하였다. 여기서 가중치는 각 지자체의 사업군별 지출 구성비 반영함으로써 특정 연령집단이 과도하게 반영될 가능성을 줄이고 지역의 복지수요 구조를 보다 균형있게 보여주고자 하였다.

2. 분석 결과

가. 여력지수 기본 분포

〈표 5-18〉은 교부세 산정방식이 달라질 때 지자체의 여력지수가 어떻게 나타나는지를 정리하고 있다. 현행 기준 대비 교부액 증감분을 지자체의 15대 국고보조사업 지방비 총액으로 나눈 결과, 시나리오 A(유동인구>0인 경우 가산)의 평균 여력지수는 0.45%로 나타났다. 대부분의 지자체에서 변화 폭이 크지 않았고, 중앙값도 -0.92%로 나타나 일부 지역에서 복지급여 집행 여건이 다소 악화할 수 있는 것으로 나타났다. 반면 순인구이동을 반영한 시나리오 B의 평균 여력지수는 4.63%로, 시나리오 A보다 약 4.2%포인트 높았다. 중앙값 역시 4.51%로 상승하였으나, 표준편차는 시나리오 A의 6.13%와 비교해 8.76%로 나타나 지역 간 변동 폭이 한층 넓어진다.

〈표 5-18〉 여력지수 요약통계

(단위: %)

구분	n	평균	중앙값	표준편차	5~95분위	최소~최대
시나리오 A	158	0.45	-0.92	6.13	-6.3~25.5	-11.2~29.7
시나리오 B	158	4.63	4.51	8.76	-10.7~31.8	-10.7~31.8

〔그림 5-10〕은 복수주소인구 반영 시 지자체의 복지비 대응 여력이 늘어날 수 있지만, 그 효과는 균등하지 않고 재원을 공유(조정)하는 구체적인 방식에 따라 지역별로 상이하게 나타날 수 있음을 보여준다.

〔그림 5-10〕 시나리오별 여력지수 분포

시·군별로 보면 시나리오 A의 경우 여력지수 감소 지역이 시와 군에 상대적으로 고르게 분포하는 것으로 나타났다. 반면, 시나리오 B에서는 여력지수가 감소한 지자체 대부분이 시 지역(88.6%)이고, 지방비 부담이 완화되는 구간(0~ 100% 미만)에 속하는 지역의 67.5%가 군 지역으로 나타났다. 즉, 순인구이동을 고려하여 보다 현실적인 복수주소인구를 가정한 시나리오 B에서는 시 지역이 군 지역에 비해 상대적으로 불리한 영향을 받을 수 있는 것으로 확인된다.

〈표 5-19〉 지자체 규모별 여력지수 분포

(단위: %, 개)

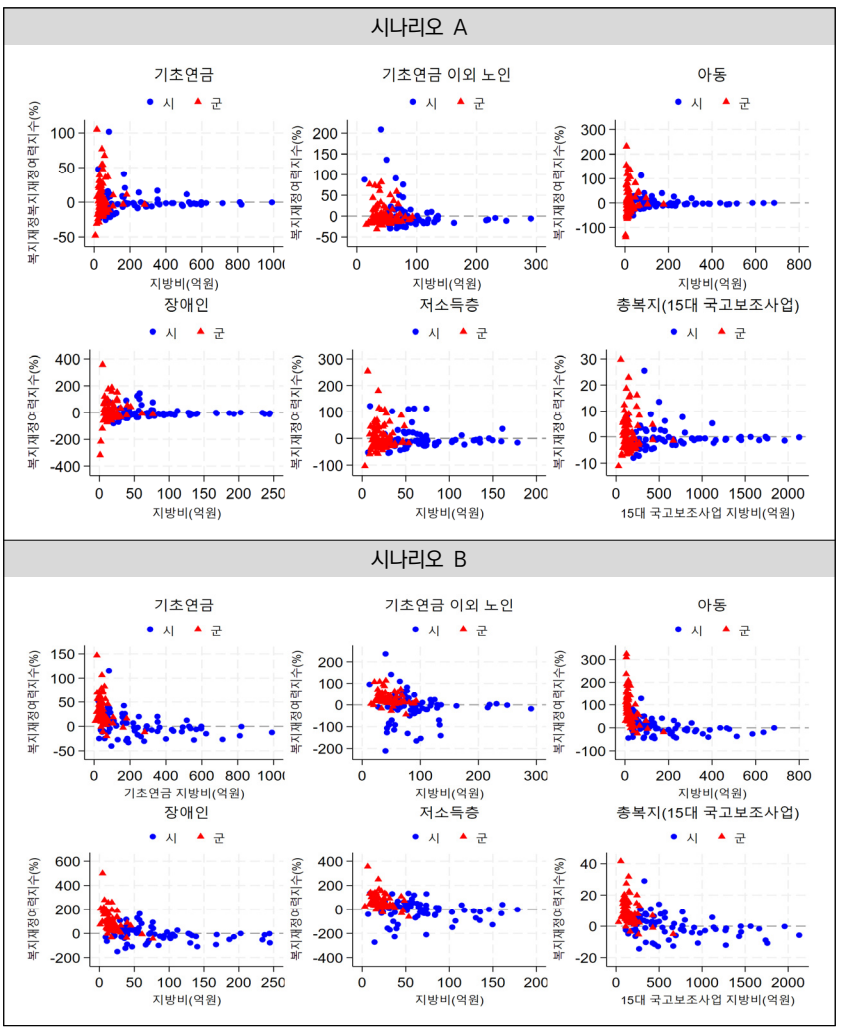
구분	유형	감소(%)	부분완화(%)	n
시나리오 A	시	53.4	38.2	76
	군	46.6	61.8	82
시나리오 B	시	88.6	32.5	76
	군	11.4	67.5	82

〔그림 5-11〕은 시나리오별로 5개 사업군(기초연금, 기초연금 외 기타 노인, 아동, 장애인, 저소득층)별 지방비 부담과 총 지방비 부담에 대하여 보통교부세 조정이 어느 정도 상쇄 효과를 제공하는지를 보여준다.

전반적으로 모든 사업군에서 지방비 규모가 작은 군 지역(빨간색)의 분산이 크고, 여력지수가 100% 이상으로 치솟는 사례도 관찰된다. 이는 그림에서도 볼 수 있듯이 군 지역의 지방비 절대규모가 작아 교부액 증감이 지방비 대비 비율로 환산될 때 상대적으로 큰 폭으로 확대되는 분모 효과에 기인한 것이다. 시나리오별로 비교해서 보면, 시나리오 B에서는 시나리오 A와 달리 다수 지자체에서 여력지수의 전반적 상승이 나타났고, 음(-)의 값은 많이 사라졌다. 특히 군 지역은 대부분이 0 이상에 몰려 있고, 상당수 군에서 여력지수가 50%를 넘는 개선효과가 확인된다. 이는 순인구이동을 가정한 복수주소 방식이 농촌이나 재정자립도가 낮은 지역의 복지비 부담을 완화하는 방향으로 작용할 수 있음을 의미한다. 사업군별 지방비 규모에 대비하여 보면, 기초연금 및 기타 노인 사업군에서 군 지역의 여력지수가 높아져 시나리오 A에서 보였던 음(-)의 분포가 대부분 해소되었다. 아동사업군에서는 군 지역의 여력지수가 100%를 넘는 사례가 크게 늘어났고, 장애인과 저소득층 사업군도 군 지역을 중심으로 0 이상에 집중되는 패턴을 보여 복지비 대응 여력이 확대되는 것으로 나타났다. 반면 시 지역은 관련 지방비 규모가 상대적으로 크기 때문에 여력지

수의 변화 폭이 제한적이다. 전체적으로 보면 시나리오 B는 시나리오 A에 대비하여 하위 분포(군 지역)를 상향시키고, 상위 분포(시 지역)를 완만하게 조정하는 효과를 보이는 것으로 판단된다.

[그림 5-11] 사업군별 여력지수와 지방비 규모



나. 재정여건 및 복지수요 수준별 평균 여력지수

재정자립도 3분위수를 기준으로 지자체를 구분해서 보면, 시나리오 A에서는 저자립 지역의 여력지수 평균값이 -1.97%인 데 비해 시나리오 B에서는 7.23%로 나타났다. 반면에 고자립 지역은 시나리오 A의 경우 1.72%로 나타났으나 시나리오 B에서는 -0.21%로 역전되었다. 즉, 순인구이동을 가정하는 복수주소제하에서는 재정자립도가 상대적으로 낮은 군 지역에 유리하고 재정자립도가 높은 도시지역은 상대적으로 불리한 영향에 직면할 가능성이 확인되었다.

〈표 5-20〉 재정자립도 구간별 평균 여력지수

(단위: %)

재정자립도	시나리오 A	시나리오 B
저자립	-1.97	7.23
중간	1.61	6.78
고자립	1.72	-0.21
전체	0.45	4.63

다음으로 지자체별 주요 수급자 대비 인구비율로 정의하고 지출가중치를 적용해서 구한 총복지수요를 기준해서 보면, 시나리오 A에서는 수요가 낮은 지역(1.42%)을 제외하고는 전체적으로 여력지수 개선이 미미하거나 음(-)의 값을 보였다. 반면에 시나리오 B에서는 총복지수요가 높은 지역일수록 여력지수가 높게 나타나, 순인구이동을 가정한 복수주소제의 경우 상대적으로 높은 복지수요를 갖는 지역에 유리한 결과를 제공할 가능성이 있는 것으로 파악되었다.

〈표 5-21〉 총복지수요 구간별 평균 여력지수

(단위: %)

총복지수요	시나리오 A	시나리오 B
수요 낮음	1.42	-0.52
보통	0.58	6.52
수요 높음	-0.69	7.94
전체	0.45	4.63

총복지수요와 재정자립도를 동시에 결합해서 보면 시나리오별 차이가 뚜렷이 드러난다. 총복지수요가 높은 지역을 따로 보면, 중자립 지역은 시나리오와 상관없이 여력지수 개선이 나타났다. 반면 저자립 지역은 시나리오 B에서 개선효과가 있었던 것에 비해 시나리오 A에서는 감소하는 방향으로 나타났다. 종합하면 순인구이동을 반영한 복수주소제 도입은 복지수요가 높고 세입기반이 취약한 지역의 복지비 부담을 줄여주는 방향으로 영향을 미칠 수 있으나, 반대로 상대적으로 양호한 재정여건을 갖는 지역에서는 추가 부담이 발생할 수 있음을 시사한다.

〈표 5-22〉 복지수요 구간별 평균 여력지수

(단위: %)

총복지수요	재정자립도	시나리오 A	시나리오 B
수요 낮음	저자립	-	-
	중간	-2.22	-2.40
	고자립	1.80	-0.32
수요 보통	저자립	-4.40	5.36
	중간	2.18	7.48
수요 높음	저자립	-1.26	7.77
	중간	1.45	8.58
	고자립	-	-

한편, 시나리오 B를 기준으로 여력지수 상하위 10%에 속하는 지자체를 보면 보다 뚜렷한 구조적 차이가 드러난다.

여력지수 하위 10% 집단에 속하는 16개 지자체 모두 시 지역이다. 대

부분 경기도와 세종시 등 수도권·광역시권의 고자립 도시형 지자체로 평균 재정자립도는 31.3%이며 인구 대비 복지수요가 상대적으로 낮고 인구 순유출이 발생하는 베드타운형 도시들로 여력지수는 -6%~-14% 범위에서 감소하는 것으로 확인된다.

〈표 5-23〉 여력지수 하위 10% 지자체(시나리오 B 기준)

(단위: %)

자치단체명	여력지수	재정자립도	총복지수요	재정자립도 구간(3분위)	총복지수요 구간(3분위)
경기의왕시	-14.4	39.0	10.9	고자립	수요 낮음
경기광명시	-12.9	31.4	10.5	고자립	수요 낮음
경기광주시	-12.7	33.2	11.6	고자립	수요 낮음
경기남양주시	-12.1	29.4	12.5	고자립	수요 낮음
경기군포시	-11.6	27.6	10.8	고자립	수요 낮음
경기고양시	-10.8	31.9	10.5	고자립	수요 낮음
경기의정부시	-10.8	21.3	12.2	고자립	수요 낮음
경기오산시	-10.7	30.4	10.9	고자립	수요 낮음
경기구리시	-10.3	26.4	10.8	고자립	수요 낮음
세종본청	-9.7	46.3	14.9	고자립	보통
경기용인시	-8.9	45.9	10.7	고자립	수요 낮음
경기하남시	-8.8	37.4	12.0	고자립	수요 낮음
경기동두천시	-6.5	13.5	16.9	중간	보통
경기부천시	-6.5	28.8	10.8	고자립	수요 낮음
전남순천시	-5.9	16.4	13.1	중간	수요 낮음
경기수원시	-5.7	41.8	9.7	고자립	수요 낮음

반면에 상위 10%에 속하는 15개 지자체 중 경기도 포천시를 제외한 나머지 14개가 군 지역이다. 대부분이 강원, 충북, 전남, 경북, 경남 등 비수도권 농어촌 지역으로 재정자립도가 낮고(집단 평균 12.1%), 고령화율이 높아 총복지수요가 전국 평균보다 높은 지역이다. 이 집단의 평균 여력지수는 15~42% 수준으로, 지방비 부담이 낮으면서 인구 순유입으로 교부세가 늘어나는 인천 옹진군과 전남 영암군이 가장 큰 효과를 기대할 수 있는 것으로 나타났다.

〈표 5-24〉 여력지수 상위 10% 지자체(시나리오 B 기준)

(단위: %)

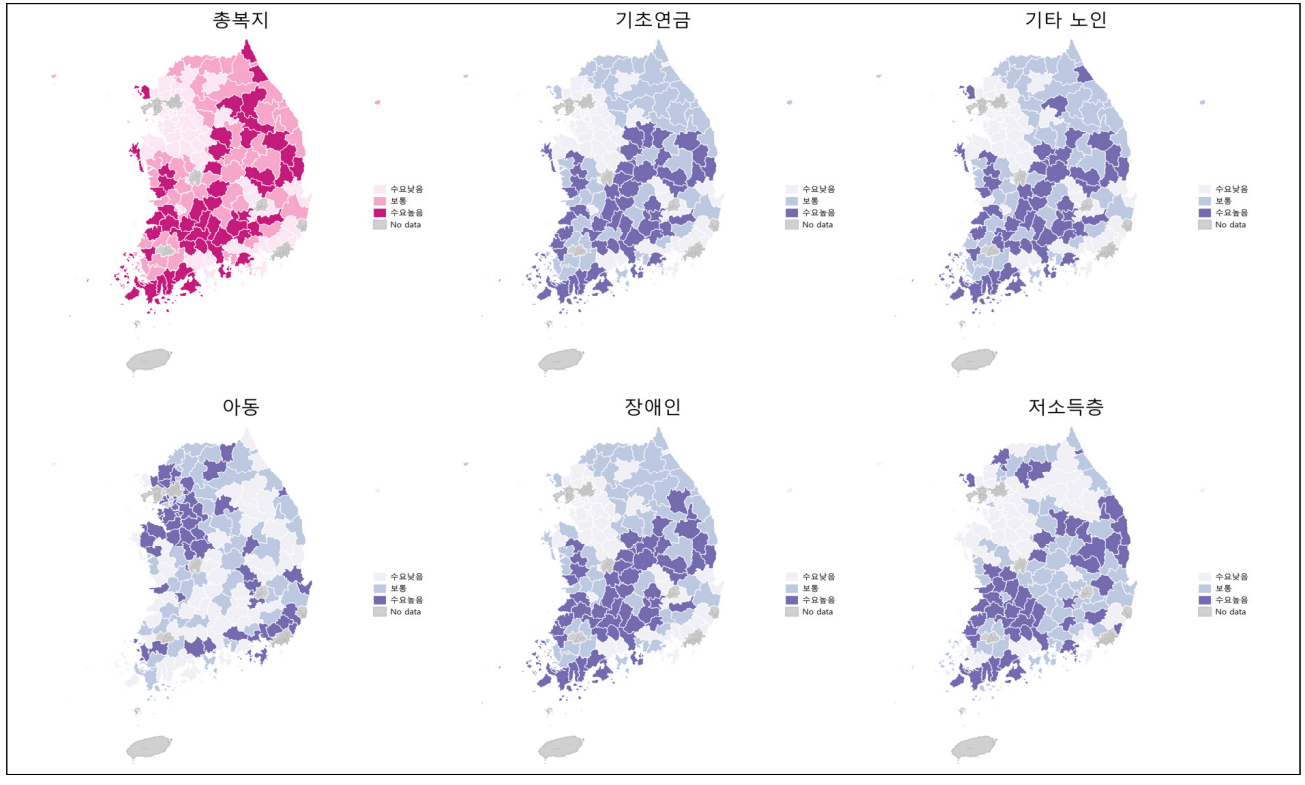
자치단체명	여력지수	재정자립도	총복지수요	재정자립도 구간(3분위)	총복지수요 구간(3분위)
인천옹진군	41.6	10.6	20.1	중간	보통
전남영암군	31.8	11.9	19.1	중간	보통
경기포천시	29.0	19.2	13.8	고자립	수요 낮음
경북성주군	27.3	10.9	22.0	중간	보통
충남금산군	22.3	11.1	21.9	중간	보통
경남함안군	21.5	15.9	17.9	중간	보통
전남곡성군	20.3	8.1	27.5	저자립	수요 높음
경북고령군	20.1	10.5	23.1	중간	수요 높음
충북음성군	19.8	22.6	14.3	고자립	수요 낮음
강원정선군	18.4	13.6	22.0	중간	보통
경북군위군	17.2	7.6	30.7	저자립	수요 높음
충북단양군	16.8	10.2	35.6	저자립	수요 높음
충북괴산군	16.1	7.7	25.2	저자립	수요 높음
경남고성군	15.8	10.4	23.0	저자립	수요 높음
강원고성군	15.4	10.9	22.2	중간	수요 높음

이상에서는 복수주소제 도입을 가정한 보통교부세 증감이 지자체의 복지비 부담에 미치는 영향을 15대 국고보조사업 지방비 부담규모를 활용해서 살펴보았다. 그런데 이러한 지출은 그 성격이 상이한 사업들로 구성되어 있으며, 지역에 따라 각 사업군 수요 또한 차별적이다. 이에 다음 소절에서는 사업군별 수요에 따른 여력지수의 지역적 분포를 살펴본다.

다. 사업군별 수요에 따른 여력지수의 지역 분포

〔그림 5-12〕는 지역별로 총복지 및 사업군별 수요 수준(3분위)이 어떻게 분포하고 있는지 보여준다. 사업군별로 보면, 경상·전라·충청 내륙의 군지역을 중심으로 기초연금과 기타 노인 수요 수준이 높게 나타난다. 장애인과 저소득층 사업군 역시 이와 비슷한 양상을 보이나, 아동 사업군 수요는 주로 시 지역을 중심으로 특히 경기권에서 높음을 알 수 있다.

[그림 5-12] 복지수요 수준별 지역 분포



〈표 5-25〉는 시나리오 B를 기준으로 사업군별 수요구간(3분위)에 따른 평균 여력지수를 보여준다.

〈표 5-25〉 사업군 수요 수준별 평균 여력지수(시나리오 B 기준)

(단위: %)

구분	수요 낮음	보통	수요 높음	비고
총복지	-0.5	6.5	7.9	수요가 높을수록 여력 ↑
기초연금	-1.4	7.4	7.9	수요가 높을수록 여력 ↑
기타 노인	-1.7	7.2	8.5	수요가 높을수록 여력 ↑
아동	**9.6**	**5.1**	**-0.9**	**수요가 높을수록 여력 ↓**
장애인	-1.9	8.0	7.8	수요 보통/높은 지역에서 여력 ↑
저소득층	2.1	6.2	5.6	수요가 높을수록 여력 ↑ (완만한 증가)

각 사업군 수요 수준별로 보면, 대체로 수요가 높은 지역일수록 지수값이 크게 나타났다. 다만, 사업군 성격에 따라 수요수준과 여력지수 간의 관계는 다소 차이를 보인다. 기초연금 및 기타 노인 사업군 수요가 높은 지역일수록 재정여력이 더욱 뚜렷하게 증가하는 것으로 나타나는데, 이는 고령인구 비중이 높은 지역에서 순인구이동을 고려한 복수주소 허용 시 교부세 조정의 결과가 상대적으로 유리하게 작용했음을 의미한다. 장애인과 저소득층 사업군 수요 역시 비슷한 양상을 보이는데, 주로 관련 수요가 높은 비수도권 군 지역에 재정적 부담을 완화해 주는 효과가 집중되었기 때문이다. 이에 반해 아동 사업군의 경우 반대로 수요가 낮을수록 여력지수가 개선되는 양상이 나타나는데, 이는 거주 아동 비율이 낮은 군 지역의 재정여력 개선과 아동 비율이 높은 시 지역에서의 재정여력 악화가 결합한 결과이다.

요약하면, 순인구이동을 반영하는 방식의 복수주소제가 도입되고 현행 보통교부세 배분 산식에 인구수를 대하는 방식으로 작동할 경우, 노인,

저소득층 장애인 등 전통적인 취약계층에 대한 복지수요가 상대적으로 높은 군 지역의 재정여력이 전반적으로 확대될 여지가 있는 것으로 보인다. 다만 아동 사업군에서 보았듯이 복수주소인구의 구성과 지리적 분포, 그리고 재원을 배분하는 방식 등에 따라 그 결과가 다르게 나타날 가능성도 여전히 존재한다.

이러한 사실은 사업군 각각의 수요수준이 가장 높은(상위 3분위) 집단을 권역과 시·군 단위로 나누어 평균 여력지수를 비교해 보면 더욱 뚜렷이 확인할 수 있다. 〈표 5-26〉을 보면, 전반적으로 군 지역의 여력지수가 상대적으로 높게 나타나 사업군별 수요를 고려하더라도 순인구이동을 기반으로 교부세를 산정할 경우 복지수요가 많은 군 지역의 대응 여건이 개선될 수 있음을 보여준다. 사업군별로 보면, 기초연금과 기타 노인복지 수요가 높은 지역에서의 군 지역 평균 여력지수는 각각 8.4%와 8.8%로, 시 지역에 비해 5~6%포인트 높은 수준이다. 장애인복지 수요가 높은 지역에서도 비슷한 양상이 관찰되는데, 강원권 군 지역의 경우 평균 여력지수가 18.5%로 전국 최고 수준이나, 같은 권역의 시 지역은 관련 수요가 높음에도 여력지수가 -4.9%로 나타났다. 한편, 아동복지 수요가 높은 지역에서는 전반적으로 여력지수가 낮게 나타나, 복수주소인구 반영에 따른 긍정적 효과가 크지 않았다. 또한 주목할 점은 아동복지 수요가 모든 권역의 시 지역에서 높지만, 충청권 시 지역을 제외하고 여력지수가 악화된다는 것이다. 특히 아동 및 저소득층 사업군 수요 상위지역에 속하는 경기권 시 지역의 여력지수 감소 폭이 가장 크게 나타나 지역 간 차이가 두드러졌다.

〈표 5-26〉 복지수요 상위 3분위 권역별·시군별 평균 여력지수(시나리오 B 기준)

(단위: %)

구분	총복지수요	기초연금	기타 노인	아동	장애인	저소득층
경기권						
시	-	-	-	-3.7	-	-6.5
군	1.8	-	1.8	-	-	6.4
강원권						
시	-	-	-	-1.8	-4.9	-0.9
군	12.2	-	12.5	6.4	18.5	-
충청권						
시	0.7	-0.2	-	0.2	-	3.0
군	9.4	10.2	10.3	5.1	10.8	12.4
호남권						
시	4.9	8.2	8.2	-0.4	4.9	2.2
군	6.6	6.6	7.0	2.2	6.6	7.2
영남권						
시	-	3.2	2.2	-0.6	2.2	3.1
군	8.8	9.2	9.9	1.0	8.8	7.7
전체						
시	3.9	2.7	4.2	-1.8	2.4	1.4
군	8.3	8.4	8.8	2.9	8.5	7.9

종합하면 순이동인구를 반영하는 복수주소제하에서 보통교부세 재산정 시 복지수요가 높은 지역, 특히 노인복지 수요가 많은 비수도권 군 지역 중심으로 재원 조정에 따른 복지비 부담 완화를 기대할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이와 동시에 대도시 인근의 시 지역은 복지수요가 높더라도 그 효과가 제한적일 수 있으며, 복수주소인구의 상대적 크기가 작은 대도시·산업도시 주변 베드타운형 도시지역에서는 오히려 재정적 부담이 가중될 가능성 역시 배제하기 어렵다.

제6장

결론

제1절 요약 및 분석 한계
제2절 복수주소제 도입 시 고려사항

제6장 결론

제1절 요약 및 분석 한계

1. 요약

지역 인구 위기는 한국 사회가 인식하고 있는 중대한 국가적 당면 과제 중 하나이며, 최근 총인구 감소와 맞물려 중앙정부는 '지방소멸대응기금' 배분과 '인구감소대응 기본계획' 수립 등을 통해 재정적 · 정책적 지원을 강화하고 있다. 추가로 최근 제기되고 있는 '복수주소제' 도입 논의는 정교하게 설계 추진된다는 전제하에, 지역인구 감소에 보다 실질적으로 대응할 수 있는 실효성 있는 주목할 만한 대안 중 하나로 이해되고 있다. 지역 인구 위기에 대응하는 행정적 유연성 확보 수단의 의의가 다분함에도 불구하고, 현실적으로는 중복과세 및 선거권 행사, 주민등록상의 거주지 기준과 관련된 법적·행정적 혼란을 초래할 수 있다는 지적도 존재하고 있다.

복수주소제는 주민이 단일 주소지가 아닌 복수의 주소지를 등록할 수 있도록 하여, 행정상 주소와 실질적 생활 거점을 분리함으로써 유연하고 현실적인 주민등록 체계를 구축하자는 것으로, '생활권 기반의 정책 설계'와도 밀접히 연관되며, 실제 서비스 수요를 반영하는 데 더 적합한 생활인구 개념과 밀접하게 맞닿아 있다. 그러나 복수주소제가 도입되면, 지방재정 측면에서는 더욱 민감한 문제가 대두될 개연성이 높다는 점에 주목할 필요가 있다. 현행 지방세는 주민등록상 주소지를 기준으로 부과되며, 복수주소제 도입으로 한 개인이 두 개 이상의 자치단체에 주소를 등

록함에 따라 세금 부과, 재정 배분, 행정서비스 제공 권한이 중첩될 우려가 있다. 이번 연구에서 살펴본 독일, 프랑스, 네덜란드의 복수주소제 사례는 행정 효율성, 공공서비스 접근성, 세수 확보, 데이터 관리, 사회적 형평성 등의 정합성 제고에 주목하고 있으며, 정교한 정책 설계의 필요성을 시사한다. 특히 이들 사례에서 주목할 점은 생활인구 유입으로 재정수요는 증가하는 데 비해 재정수입이 증가하지 않는 재정불균형의 상황에 봉착하는데, 이러한 구조적 불균형을 해소하는 제도적 해법으로 복수주소제를 통한 이중과세를 활용하고 있다는 것이다. 독일의 제2주택세, 프랑스의 주택세(복수주소제와 맞물린 이중과세), 오스트리아 잘츠부르크의 제2주택세 등의 사례는 총량이 고정된 세원의 공유가 아닌 세원의 총량을 늘려서 그 증가분을 공유하는 접근으로 요약할 수 있다.

이상의 논의는 인구이동 현실을 반영하고자 할 때에는 조세·재정·복지 제도의 정합성을 고려해야 함을 강조한다. 즉, 복수주소의 반영이 복지급여 집행 능력에 어떤 영향을 초래할 것인가에 대한 검토를 요구하는 것이다. 이에 본 연구에서는 지방 복지재정에서 중요한 가용재원인 보통교부세와 국고보조사업을 중심으로 복수주소 반영 시 지방의 복지비 대응 여력 변화를 살펴보았다. 이를 위하여 이미 보통교부세 산정에 활용되고 있는 유입인구와 유출인구 변수를 활용해 현행 주민등록 기반 인구를 대체해 시산해 보았다. 구체적으로 다음과 같은 두 가지 인구 시나리오를 고려하였다.

첫 번째로 174개 지자체 중 도 단위를 제외하고 유입인구가 유출인구보다 많은 116개 지자체에 대해서만 유출인구와의 차이를 주민등록 기반 인구에 더한 시나리오 A의 경우이다. 주민등록 기반 인구보다 약 258만 명 많은 이 인구변수를 바탕으로 4개 기초수요 항목을 산출한 뒤 전체 보통교부세를 재배분하면, 기준재정수요액이 증가함에 따라 재정부족액도

증가한다. 그런데 기준재정수입액은 증가하지 않았으므로 배분율은 감소하여 모든 지자체에서 보통교부세가 감소하는 것으로 나타난다. 특히 감소 폭이 큰 지자체는 광주광역시, 경남 창원시와 경북 포항시, 전남 순천시 및 강원도 춘천시 등 지방 대도시 일부이다. 한편, 관광, 업무 등으로 인해 인근 지역으로부터의 순유동인구 유입이 있는 부산광역시, 경기도의 이천, 평택, 포천시, 충청남도의 아산시, 경상북도 경산시 등에서는 교부세 산정액이 증가하는 양상을 보였다. 또한 1인당 교부세의 감소 폭 및 감소율로 보았을 때, 산지 군 지역과 전라·경상 남도 소규모 군에서 큰 감소가 예상되었다.

두 번째로, 모든 지자체에 대해서 유입인구와 유출인구의 차이를 현행 제도에서 활용되는 주민등록 인구에 더해서 이를 바탕으로 4개 기초수요 항목을 산출한 뒤 전체 보통교부세를 재배분한 시나리오 B의 경우이다. 이 경우 교부세 산정액이 감소하는 지자체와 증가하는 지자체가 모두 발생하는데, 감소하는 지자체에는 주로 고양시, 의정부시, 광명시, 하남시, 남양주시 등 서울의 베드타운이 포함되었다. 증가하는 지자체는 앞서 시나리오 A의 이천, 평택, 포천 등을 포함하고 이외에 강원도의 정선, 횡성, 고성 및 충북도, 경남도, 전남도 등도 포함된 것으로 나타났다. 1인당 교부세 증감 폭과 증감률로 보면 시나리오 A와 유사하게 인구 3만 명 미만의 20여 개 내륙 중소 군 지자체에서 1인당 교부세가 감소한다. 이들 지자체에는 현행 제도하에서 가장 높은 1인당 교부세를 보이는 지자체들이 포함되어 있다. 시나리오 적용 시 유입인구가 유출인구보다 커서 재정부족액은 현행보다 증가하지만, 증가하는 보통교부세 총액은 인구 증가 효과를 상쇄하기엔 모자란 정도에 그치기 때문에 1인당 교부세가 감소하는 것으로 풀이된다.

이상을 통해 교부세 산정에 주민등록 기반 인구가 아닌 유동인구나, 복

수주소제상 제2주소 인구를 반영 시 나타날 수 있는 변화들을 살펴보았다. 최근 회자되고 있는 것처럼, 생활인구 반영 등 인구변수의 변동이 꼭 소규모 지자체의 교부세만 늘리는 방향으로 작용하지는 않는다는 것을 확인할 수 있었다. 또한 지자체 전체의 증감을 보느냐 또는 1인당 교부세액의 증감을 보느냐에 따라서 교부액 배분에 유리한 지자체와 불리한 지자체가 달라질 수 있음을 보았다. 지역별로 유형화를 해 보면, 음성, 금산, 고령, 성주 등 소멸위험지역은 특히 어느 시나리오를 적용하더라도 1인당 교부세 측면에서 불리해짐을 확인하였다. 반대로 경기도 외곽 시 단위 지자체들은 어느 시나리오를 적용하더라도 상대적으로 교부세 산정액이 감소하지는 않을 것으로 기대되는 가운데, 특히 대기업 생산기지가 연결된 평택, 이천 등 지역과 충남의 아산, 경북의 경산은 지자체 차원에서 교부세 총액 증가 효과가 있을 것으로 분석되었다. 다만 총인구가 늘어나는 방향으로 배분(시나리오 A)하는 경우에 비해 각 지역으로의 인구 유출입을 모두 고려하여 배분(시나리오 B)하는 경우 고양, 남양주 등 수도권 베드타운에 대한 교부세 감소 효과가 두드러지게 나타나는 점도 확인하였다.

한편, 복수주소를 허용했을 때, 교부세 변화를 통해 지자체의 복지비 대응 능력이 어떻게 달라지는지에 대하여 15대 국고보조사업 지방비 대비 시나리오별 교부세 증감액의 백분율로 정의한 '여력지수'와 지자체별 복지수요 및 재정자립도 수준을 기준으로 살펴보았다. 분석 결과 전반적으로 지방의 재정여력이 확대되는 방향이지만, 그 영향이 지역별로 큰 차이를 보인다는 점을 확인하였다. 시나리오 B를 기준으로 보면, 재정자립도가 낮고, 복지수요가 높은 군 지역의 여력지수 개선이 뚜렷이 확인되었다. 반면에 재정자립도가 높은 지자체나 아동복지 수요가 높은 시 지역은 변화 폭이 제한적이거나 일부에서는 여력지수가 감소하는 양상이 관찰되

었다. 종합하면 본 연구에서 가정한 순인구이동을 고려한 방식의 복수주소제 도입은 노인복지 수요가 상대적으로 높은 비수도권 군 지역의 복지비 부담을 완화하는 방향으로 작용할 수 있다고 보인다. 그러나 동시에 수도권 인근의 베드타운형 시 지역처럼 복수주소인구의 순유출이 우려되는 지역은 복지수요가 높음에도 재정적 부담이 가중될 위험도 존재함을 확인하였다.

2. 분석 한계

본 연구에서는 복수주소제 도입으로 나타날 수 있는 여러 가지 쟁점들에 관하여 언급한 바 있다. 시뮬레이션을 통해 확인한 보통교부세와 같은 재원의 공유방식에 따른 형평성 문제 이외에도, 복지급여의 집행과 관련해서 급여유형별 재정적·행정적 책임 귀속의 문제, 시설기반 서비스의 공간적 배치와 조정 가능성 및 고정비 부담의 문제, 회계 관리나 중복신청, 부정수급 및 분쟁 가능성 등은 이번 연구에서 실증적으로 다루지 못했다. 이번 연구에서는 복수주소제가 보통교부세 산정과 지자체의 복지비 부담능력에 미치는 재정적 영향만을 분석 대상으로 하여, 다음과 같은 한계가 존재한다.

첫째는 수급자 책임 귀속의 불변 가정이다. 본 연구에서 사용한 유동인구 또는 공개된 다른 인구이동 통계는 성, 연령, 종사상지위나 소득 등 복지수요의 이동을 가늠할 수 있는 인구특성 정보를 제공하지 않기 때문에 급여별 재·행정적 책임 변화를 반영하지 못했다. 이에 따라 본 연구의 분석 결과는 '복수주소제가 도입된 이후에도 복지급여의 재정책임은 주 주소지에 전면 귀속됨'을 전제한 것으로 해석해야 한다.

둘째, 재원 범위의 한정성이다. 복수주소제 관련 논의의 배경과 해외사

례에서 보았듯이 복수주소제 시행으로 기대 또는 우려되는 사항은 지역 간 재원의 공유와 관련된 것이다. 그럼에도 이번 연구에서 다루는 재원의 범위는 보통교부세에 한정되어 있고, 여타 지방세나 특·광역시가 자치구에 배분하는 조정교부금 등은 포함하지 못했다. 가장 큰 이유는 앞서와 마찬가지로 인구이동 통계가 제공하는 단순한 유출입 인원수를 통해서는 지방세 등 다른 지방 재원의 재배분을 반영할 수 없기 때문이다.

셋째, 지방 복지비 대응 여력 분석 결과의 불완전성이다. 재원공유의 대상이 보통교부세로 한정됨에 따라 특·광역시 자치구와 제주특별자치도에 대한 파급효과를 고려하지 못했다. 특·광역시 자치구는 보통교부세를 직접 교부받는 대신에 광역자치단체로부터 조정교부금을 통해 일반재원을 보조받는다. 그러나 조정교부금의 산정방식은 보통교부세와 달리 명확하게 공개되지 않고, 특·광역시에 교부된 보통교부세액과 조정교부금과의 관계도 불투명하기에 이번 연구에서는 고려할 수 없었다. 그 결과 지방 복지재정과 관련한 문제에 있어, 가장 높은 복지수요를 갖고 있지만 자체세원이 부족한 특·광역시 자치구에 대한 영향을 검토하지 못한 점은 이번 연구에서 가장 아쉬운 부분으로 남는다.

이상과 같은 한계로 본 연구의 시뮬레이션 분석 결과는 단순히 생활권 인구이동을 고려한 복수주소제 방식에서 나타날 수 있는 하나의 결과로 해석에 유의할 필요가 있다.

제2절 복수주소제 도입 시 고려사항

위와 같은 분석상의 한계에도 불구하고, 이번 연구를 통해 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있으며, 결론에 갈음하여 복수주소제 도입 시 고려할 사항을 아래와 같이 정리할 수 있다.

복수주소제의 도입은 지방재정 및 복지제도의 재·행정 체계 전반에 대한 개편을 요구한다. 먼저 지방세 공유방식에 변화가 불가피하며, 기존의 단일 주소 기반 과세 체계에서 생활권 기반 복수주소에 따른 재정 권한 재조정의 구조로 전환될 수밖에 없도록 한다. 즉, 현재 지방세는 주민등록상 주소지를 기준으로 부과되지만, 복수주소제가 시행되면 동일한 개인이 두 개 이상의 지자체와 재정적 연관성을 가질 수 있다. 이 경우 어느 지자체에 과세권을 배분할지, 주-부 주소 간 세율 차등화 여부 등이 중요한 설계과제로 제기된다. 독일 등 해외사례에서도 주 주소와 부 주소를 구분하여 세금을 차등 부과하는 방식을 채택하고 있으며, 우리나라 역시 이와 유사한 제도 설계를 고민할 수 있을 것으로 보인다. 지방세의 공유방식과 관련해서는 과세 주체의 결정, 과표의 분할 기준, 지자체 간 세원 배분 방식, 조세 회피 방지 장치, 행정 처리 절차 등 다양한 쟁점과 현안을 수반하며, 이에 대한 제도적 재설계가 병행될 때 비로소 제도의 실효성이 담보될 수 있다.

복수주소제가 도입되면 보통교부세 및 조정교부금의 배분 구조에도 변동이 발생할 수 있다. 현재 보통교부세는 주민등록인구를 중심지표로 삼고 있지만, 실생활권을 고려하는 방식으로 주소지가 확장되면 복수주소 인구가 상대적으로 많은 지역으로 교부세가 이동하는 결과를 낳을 수 있다. 이때 부 주소 등록 요건(예, 체류기간, 빈도 등)이 명확하지 않거나 인구의 중복집계를 방지하는 방안이 마련되지 않았다면 지역 간 형평성 논란이 불가피하다.

또한 국고보조사업의 비용 분담에도 영향을 줄 수 있다. 기초연금, 아동수당, 영유아보육료, 기초생활보장급여 등 중앙정부와 지방자치단체가 공동으로 부담하는 복지급여의 경우, 수급자의 주소지가 복수화되면 급여 집행 책임 주체가 모호해질 여지가 있다. 예컨대 동일 수급자의 주소

지가 주 주소(주민등록지)와 부 주소(생활거주지) 2개가 등록된다고 하면, 어느 지자체가 지방비를 부담해야 하는지가 불분명해져 행정적·재정적 책임소재와 관련한 갈등이 발생할 수 있다. 이러한 문제는 특히 현물급여, 그중에서도 시설기반 서비스의 공급에 있어 더욱 심각하게 나타날 수 있다. 시설이용의 범위가 지역을 넘어 확장되는 상황에서 집행과 정산 과정이 복수의 지자체로 분산되면, 기존의 행정체계로는 조정이 어려워 혼란이 가중될 수 있기 때문이다.

위와 같은 복지급여의 집행과 관련한 변화는 여러 다양한 쟁점을 수반한다. 첫째, 복지급여 전달 과정에서 수급자의 주소지를 어떻게 확정할지, 즉 주 주소와 부 주소 중 어느 곳을 기준으로 급여 권리를 인정할지가 가장 큰 문제이다. 둘째, 특히 즉각적인 조정이 어려운 시설기반 서비스의 공급과 수요이동의 불일치로 인하여, 실생활 수요가 증가하는 지역에는 대기수요 및 재·행정적 부담이 증가하는 반면에 실생활 수요가 감소하는 지역은 유휴자원 비용을 초래할 수 있다. 셋째, 지자체 간 재정 형평성 문제도 제기된다. 복수주소를 가진 인구가 상대적으로 많은 교육·관광·산업 중심 지역은 재정상 유리한 위치에 서게 되는 반면에 주변 대도시로의 유출이 심한 베드타운 등의 지역은 상대적 손실을 겪을 수 있다. 넷째, 부정수급 방지와 행정관리 문제가 발생할 수 있다. 복수주소제를 악용해 중복 지원을 신청하거나 실제 거주와 무관하게 재정적 혜택을 받는 사례가 나타날 수 있으며, 이를 방지하기 위한 거주기간 요건, 사용 빈도 기준, 전산망 연계 관리체계 구축이 필요할 수 있다.

마지막으로, 복수주소제가 어떤 방식으로 도입되고 어느 범위까지 허용되는가에 따라 재정적·행정적 파급효과는 크게 달라질 수 있다. 인구감소지역을 중심으로 한 시범 적용, 주·부 주소에 차등을 두는 방식, 생활인구 통계와 연계한 운영 등 다양한 대안이 논의되고 있으며 각각의 접근은

서로 다른 장단점과 정책적 함의를 갖는다. 복수주소제는 단순히 주민등록제도의 개편이나 주민 편의를 위한 제도가 아니라, 실생활 인구를 행정의 기준으로 삼는 체계 전환에 가까운 제도 실험이라는 점에서 의미가 크다. 이번 연구 결과에서도 나타났듯이 그 영향은 지역별로 균등하지 않을 수 있으며, 특히 수도권의 베드타운형 시 지역은 재정적으로 불리해질 수 있는 가능성도 확인되었다.

이러한 불균형은 복지급여의 집행구조와 재원의 공유방식이 실생활 인구의 이동 현실과 상충하는 것에 기인한다. 실생활 범위가 확대되는 환경에서 생활권을 기준으로 한 복지 형평성과 재정 책임성의 확보는 인구이동(인구통계)-재원의 공유(조세·재정)-재원의 집행(복지)체계 3축의 정합성을 얼마나 정교하게 설계하는가에 달려 있다. 따라서 앞으로의 복수주소제 논의는 이 3축 체계의 연계성을 중심으로 심화할 필요가 있다. 이런 점에서 이번 연구에서 제시한 시뮬레이션 결과는 제도 설계를 위한 출발점이자 기초 모형으로 이해되어야 하며, 향후 정책실험과 실무 협의의 과정에서 보완·확장해 나가는 과정이 필요할 것이다.

참고문헌

강은영, 김재환, 이상림. (2024). **지역인구감소 측정을 위한 주요 지표 연구**. 대전: 통계개발원.

강은영, 김재환, 표한형. (2024). **인구감소지역과 생활밀접업종 관계 분석.** 대전: 통계개발원.

관계부처 합동. (2023.12.). **제1차 인구감소지역대응 기본계획 – 인구감소지역 활력 제고 추진-" "제1차 인구감소지역 대응 기본계획 수립 알림**", 행정안전부 균형발전제도과, p.13, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttId=106235에서 2025.4.1. 인출.

구양미. (2021). 인구 변화와 도시 쇠퇴의 지역 불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점. **국토지리학회지**, 55(3), 301-320.

기초연금법 시행령. 대통령령 제34258호 (2024.2.27.).

김동영. (2024). **전북특별자치도 생활인구 유입 방안 연구**. 전주: 전북연구원.

김상근, 강명길. (2024). 인구감소 지역의 지방소멸 대응 전략 방안 연구. **대한부동산학회지**, 261-277.

김소진. (2024.1.19.). **"'복수주소제' 지방 활성화 대안 부상…'제2의 주소' 길 열릴까".** 농민신문.

김순은. (2018). 자치분권과 지역균형발전의 상생적 추진전략. **지방행정연구**, 32(1), 35-60.

김용원, (2025.4.2.). **[인구 감소 대응] 인구감소 지역 지정의 문제점과 한계**. 나라살림리뷰.

김태환. (2004). 지역발전을 위한 중앙-지방 역할분담에 관한 연구: 지역산업정책을 중심으로: 지역산업정책을 중심으로. **국토연구**, 37-52.

김현호, 이제연, 김도형. (2021). **국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발**. 원주: 한국지방행정연구원.

문성남, 김동민, 김호철, 신예은, 정석. (2023). 체류형 생활인구 설명요인과 인구통

계적 특성에 따른 차이 분석. **도시설계**, 24(3), 117-135.

민보경, 최지선. (2023). 생활인구 개념을 반영한 지역 유형화 분석: 전국 기초자치단체를 중심으로. **도시행정학보**, 36(4), 41-60.

박진경, 한표환. (2024), 통합적 균형발전정책의 과제: 분권과 균형의 상향적 통합 전략의 모색. **지방행정연구**, 38(3), 69-100.

백기영 (2024.2.1.). **인구감소지역의 현안 과제**. 동양일보 동양칼럼.

보건복지부 (2024.11.25).“주민등록지가 아니더라도, 실거주지 어디서나 사회보장급여 신청가능”-‘실거주지 신청제도’ 30개 급여로 복지혜택 확대, 국무조정실 베스트사례 선정-”. 보도참고자료.

보건복지부(2025). **2025 아동수당 사업안내.**

보조금 관리에 관한 법률 시행령. 대통령령 제34979호 (2024.11.5.).

보조금 관리에 관한 법률. 법률 제20409호 (2024.3.26.).

사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률. 법률 제20929호 (2025.4.22.).

생활인구의 세부요건 등에 관한 규정. 행정안전부고시 제2023-33호 (2023.5.18.).

서충완, 배정아. (2023). 생활인구 형성의 동인은 무엇인가?: 지역 문화관광 재정지출의 효과를 중심으로. **지방행정연구**, 37(4), 222-240.

신원득, 정원호, 이은환. (2012). **복수주소제 도입을 통한 지방자치 발전방안 연구**. 서울: 한국지방행정연구원.

안소현, 차미숙, 유희연, 강민석. (2024). **생활인구 제도 정착과 활성화를 위한 정책대안**. 국토정책 Brief 제9833호.

윤영근, 탁현우. (2021). 주민수요 대응의 관점에서 본 복수주소제 도입가능성에 대한 소고. **한국사회와 행정연구**, 32(1), 181-202.

이상호. (2016). **한국의 지방소멸에 관한 7가지 분석**. 지역고용동향브리프. 음성: 한국고용정보원.

이상호. (2024). **지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험**. 지역산업과 고용, 통계프리즘, 126-137, 음성: 한국고용정보원.

이원도, 김영롱. (2024). 인구감소지역 일상생활의 공간적 범위에 관한 연구. **국토연구**, 117-133.

인구감소지역 지원 특별법. 법률 제18877호 (2022.6.10.).

인구감소지역 지원 특별법. 법률 제20866호 (2025.4.1.).

임태경. (2024). 인구감소지역내 생활인구 유입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지방소멸대응기금 재정지출 효과를 중심으로. **지방정부연구**, 28(2), 87-109.

장인수, 배호중. (2024). 한국에서 또 다른 지역 인구 재성장이 나타나는가?: 지방소멸대응기금 배분 지역 중 인구 재성장 관측 사례 지역에 대한 실증분석과 정책적 시사점. **보건사회연구**, 44(4), 272-296.

장인수, 우해봉, 박종서, 정찬우. (2021). **2021년 인구변동 모니터링과 정책과제 – 지역 인구 감소를 중심으로**. 세종: 한국보건사회연구원.

장인수, 우해봉, 임지혜, 손호성, 박종훈. (2020). **지역 인구 변화에 따른 정책 과제와 대응 방안**. 세종: 한국보건사회연구원.

장인수, 정찬우. (2022). 인구감소지역의 인구 변화 특성과 향후 정책 방향. **GRI연구논총**, 24(4), 1-27.

장인수. (2024a). 지방소멸대응기금 현황과 문제점, 발전방향. **월간 공공정책**, 224, 17-19.

장인수. (2024b). 인구의 사회적 증감과 지역 특성 간 국지적 연관성 분석과 정책적 시사점: 균형발전 접근성 관련 지표의 활용을 중심으로. **통계연구**, 29(4), 27-54.

정성호. (2024.9.14.). **인구소멸과 지방소멸의 역설**. 한국경제 오피니언.

정영호. (2023), "**강원도에서 2개 주소지 제도를 도입하자: 독일, 프랑스, 영국은 이미 시행중이다**" 정책톡톡(2023-76), 춘천: 강원연구원.

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법. 법률 제20518호 (2024.10.22.).

조진우. (2016). 혁신도시 개발사업의 문제점과 개선방안. **토지공법연구**, 73(2), 165-184.

주민등록법. 법률 제20677호 (2025.1.21.).

지방교부세법. 법률 제20628호 (2024. 12. 31.).

지방교부세법 시행령. 대통령령 제34572호 (2024.6.18.).

지방재정 365 지방재정통합공개시스템. 통합재정개요(예산)-분야별세출(순계, 당초) [데이터파일] https://www.lofin365.go.kr/portal/LF4100001.do 에서 2025.9.24. 인출.

지방재정법. 법률 제20871호 (2025.4.1.).

지방재정법 시행령 제33조제1항 본문에 따른 지방자치단체 경비부담의 기준 등에 관한 규칙, 행정안전부령 제356호 (2022.11.3.).

차미숙, 김동규, 이상호. (2021). **지방소멸 대응 대책 수립 연구**. 원주: 한국지방행정연구원.

천지은. (2024). **지방소멸을 극복하는 1인 2주소제의 새로운 가능성: 전북형 시범 특례와 재정격차 해소를 위한 제언**. 전주: 전북연구원.

최미란, 고우림, 조영태. (2024). 생활인구 개념을 활용한 제조업 지역 청년인구 분석: 울산광역시를 중심으로. **한국인구학**, 47(4), 115-134.

최봉기. (2011). 한국 지방자치발전의 저해요인과 개선과제: 중앙과 지방의 관계를 중심으로. **한국지방자치연구**, 13(2), 119-147.

최봉석, 김경덕. (2024). **생활인구 확대를 위한 복수주소제 도입에 관한 법제 연구**. 세종: 한국법제연구원.

최진혁. (2015). 지방분권과 지역균형발전에 따른 세종특별자치시의 발전과제: 정부부처 이전을 중심으로: 정부부처 이전을 중심으로. **사회과학연구**, 26(4), 143-170.

통계청. (2023). 장래인구추계.

통계청. (2025). 재정자립도(시도/시/군/구)[데이터파일]. https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1YL20921&conn_path=I3에서 2025.5.16. 인출.

하혜영, 임준배. (2024). **지방소멸 대응책으로 도입된 생활인구 제도 현황과 과제**. 국회입법조사처 NARS 제316호.

하혜영. (2024). **인구감소지역 복수주소제 도입의 가능성과 한계**. 국회입법조사처. NARS 현안분석.

행정안전부, (2024). **2024년도 지방교부세 산정 해설.**

행정안전부, 인구감소지역 지정. 웹페이지. https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/populationDecline/screen.do에서 2025.4.20. 인출.

행정안전부. (2021.10.18.). '인구감소지역' 89곳 지정, 지방 살리기 본격 나선다! - 행안부, 89개 지역을 인구감소지역으로 지정, 행정 · 재정적 지원 추진. 행정안전부 지역균형발전과 보도자료. https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=87782에서 2025.5.28. 인출.

행정안전부. (2023). **2023년도 지방교부세 산정내역.**

행정안전부. (2024.1.3.). 제1차 인구감소지역 대응 기본계획 수립 알림. 행정안전부 보도자료, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttId=106235에서 2025.4.12. 인출.

행정안전부. (2024.11.5.). 2025년도 지방소멸대응기금 1조원, 광역 15개, 기초 107개 지역 지원, 행정안전부 보도자료, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=113513에서 2025.4.12. 인출.

행정안전부. (2025a). **2025년 지방자치단체 예산 및 기금개요(상)**

행정안전부. (2025b). **2025년 지방교부세 산정해설.**

홍근석. (2019a). **새로운 인구관리 정책으로서의 복수주소제(Second Address) 도입 방안**. 한국지방행정연구원, 지방자치 정책브리프, 제71호(2019.8).

홍근석. (2019b). 복수주소제(Second Address)의 필요성 및 도입 방향. **지방행정연구**, 33(2), 45-72.

네덜란드 국립 신원정보국(Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, RvIG). "여러 주소에 거주할 경우, 어느 주소에 등록되나요?". Retrieved from https://www.rvig.nl/veelgestelde-vraag/als-je-op-verschillende-adressen-ve

rblijft-op-welk-adres-word-je-dan 2025.6.10.

독일의 거주지-위키백과. Retrieved from https://de.wikipedia.org/wiki/Wohnsitz_(Deutschland) 2025.6.10.

라디오 프랑스(Radio France). Posséder une résidence secondaire est-il condamnable ?(별장(세컨드하우스)을 소유하는 것은 비난받을 일인가?). Retrieved from https://www.radiofrance.fr/franceculture/podcasts/entendez-vous-l-eco/posseder-une-residence-secondaire-est-il-condamnable-3334771 2025.6.9.

프랑스 법률 및 행정 정보국(DILA, Direction de l'information légale et administrative). 세컨드하우스(별장 등) 주택세(거주세). Retrieved from https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F42 2025.6.9.

bouygues-immobilier – 세컨드 하우스 주거세 안내. Retrieved from https://www.bouygues-immobilier.com/projet-immobilier-neuf/creer-mon-projet/financer-mon-projet/taxes/taxe-habitation/taxe-habitation-residence-secondaire-ce-quil-faut-savoir. 2025.6.9.

e나라도움·보탬e보조금통합포털. 보조사업 현황 [데이터파일] https://www.bojo.go.kr/bojo.do?menuShareUrl=/fa/fa002/getFA002101QView.do&pid=USRM_10127&leaf=1&lvl=3&mnm1=%ED%86%B5%EA%B3%84%EC%84%BC%ED%84%B0&mnm2=%EB%B3%B4%EC%A1%B0%EC%82%AC%EC%97%85&mnm3=%EB%B3%B4%EC%A1%B0%EC%82%AC%EC%97%85%20%ED%98%84%ED%99%A9 에서 2025.9.24. 인출.

Easy answers about life in Switzerland 스위스 정부 공식 포털. 스위스 부동산 과세의 주요 항목과 특징. https://www.ch.ch/en/taxes-and-finances/types-of-taxation/taxation-of-real-estate 2025.6.9.

findea-스위스 회계·세무·감사 전문 서비스. 이중 거주자(dual residence) 과세. Retrieved from https://www.findea.ch/en/blog/taxation-persons-dual-residence 2025.6.9.

immowelt – Zweitwohnsitzsteuer(제2거주지세) 안내. Retrieved from https:/

/www.immowelt.de/ratgeber/wohnen/zweitwohnsitz-steuer 2025.6.9.

OSCE. (2009). Guidelines on Population Registration. Retrieved from https://www.osce.org/files/f/documents/7/d/39496.pdf 2025.6.10.

Piguet Galland & Cie SA. 스위스 내 세컨드 하우스(별장, 부동산 등) 보유 시 적용되는 세금. Retrieved from https://www.piguetgalland.ch/en/secondary-residences-and-taxesb 2025.6.10.

Rowland, D. T. (2003). *Demographic methods and concepts*. Oxford: Oxford University Press.

Stadt Salzburg(오스트리아 잘츠부르크시 공식 지방정부). 제2거주지세, 세컨드 하우스세, 별장세. Retrieved from https://www.stadt-salzburg.at/formulare/steuern-und-abgaben/abgabe-auf-zweitwohnsitze 2025.6.10.

Abstract

A Preliminary Analysis of the Administrative and Fiscal Dimensions of a Multi-Address System in Welfare Programs

Project Head: Jayee Ko

This study offers a preliminary, simulation-based exploration of how introducing a multi-address system could affect welfare benefit administration and fiscal responsibility across local governments. As population decline and everyday mobility intensify, policy interest has grown in institutional arrangements that better reflect living populations. However, existing discussions have largely focused on fiscal capacity and tax-base sharing, leaving the implications for welfare delivery and administrative accountability insufficiently examined.

Using international reference cases and a simulation that replaces population-related indicators in the general local grant formula with hypothetical multi-address population figures, the study examines potential changes in local governments' welfare financing capacity under a fixed grant envelope. The results suggest that some non-metropolitan areas with high welfare demand could benefit from such adjustments, while metropolitan commuter cities experiencing net outflows of living population may face increased fiscal pressure.

Co-Researchers: Chang, Insu · Chang, Yoonjung

Despite data limitations, the analysis suggests that incorporating living population mobility into grant allocation frameworks can reshape local welfare financing and increase fiscal pressure in certain municipalities. The simulation results should be interpreted as an initial analytical framework rather than definitive estimates. Ensuring both welfare equity and fiscal accountability in an environment of expanding living spaces ultimately depends on how coherently population statistics, fiscal resource sharing, and welfare delivery systems are aligned.

Key words: multiple-address system, Centrally funded grant programs, local welfare finance