

대도시 자치구의 재정형평화 수준 평가와 개선방안

이창균 · 김성주

한국지방행정연구원 선임연구위원 · 연구원

I. 문제제기

현재 우리나라에는 지방교부세 불교부단체인 서울을 제외하고 전국 6개의 광역시에 44개의 자치구가 있다. 기초자치단체인 시와 군에 비해 자치구는 수도권과 지방에 고루 분포되어 있는 계층이므로, 그 특성 및 여건 또한 다양하다. 자치구를 포함하여 지방은 중앙정부로부터 지방교부세 교부비율의 지속적인 상승, 각종 인센티브 제공, 지방소득 · 소비세제 도입 등의 재정지원이 계속되어 지방재정은 확충되고 있다. 아울러 한편으로는 지방분권의 추진과 더불어 주민들의 수준 향상 및 요구 증가, 국가기능의 지방이양 등 지방행정의 기능 및 역할 또한 증가되고 있는 것이 현실이다.

이와 같이 지방자치단체의 기능이나 역할이 증대되고 있고 또한 지방재정이 확충되고는 있으나 대도시 자치구의 경우는 다른 자치계층에 비해 특히 세원배분 및 재원배분에 있어서 구조적으로 재정이 열악하여 거의 모든 자치구에서 재정부족이 발생하고 심지어 2010년에는 당초예산에 인건비조차 전

액을 계상하지 못하는 자치구가 나타나는 상황이 발생하고 있는 실정이다. 특히 2002년 이후 지속적인 복지수요의 증가는 자치구에 따라서 전체 구 예산의 반을 차지할 정도로 무거운 재정적 압박이 되고 있으며, 중앙정부의 지원 또한 자치구마다의 특수성이 반영되지 않은 획일적인 재정지원이 되고 있는 부분은 계속 지적되고 있는 부분이다.

앞으로도 빠르게 진행될 저출산 고령화로 인해 어느 정도 고령화가 진행된 시군 자치계층에 비해 자치구의 경우는 더욱 복지수요가 급증할 것이고 이로 인해 자치구의 재정부족 현상을 가중시킬 것으로 전망되고 있으며 아울러 자치구의 복지수요 과다여부에 따라 자치구간 재정불균형 또한 심화될 것으로 예상되고 있다. 이에 덧붙여 일부 자치구에서의 소극적 재정운영은 자치구의 재정부족을 더욱 가중시키고 있다. 이와 같은 상황에서 본 연구에서는 서울시를 제외한 대도시 자치구의 재정실태 분석을 통하여 자치구의 재정부족과 재정불균형이 심화되고 있는 원인을 밝힘으로서 향후 자치구의 재정구조 개선에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

특히 본 연구는 세가지 측면에서 자치구의 재정부족 및 심화원인을 분석하고자 한다. 첫째, 세입측면에서, 둘째 세출측면에서 자치구와 다른 시군 등 자치계층의 세원배분 및 재원배분 구조와 비교분석한다. 셋째, 어느 정도 고령화가 진행된 시군에 비해 자치구의 경우는 복지수요가 급증하고 이로 인하여 자치구의 재정부족을 가중시키고 있으며, 또한 복지수요 과다여부에 따라 자치구간 재정불균형이 심화되고 있다는 점을 분석한다.

본 논문의 연구범위는 전국에 걸쳐 있는 69개의 자치구 중 지방교부세 불교부 단체를 제외한 6개 광역시 44개 자치구를 대상으로 한다.

연구내용은 우선 제2장에서는 자치구의 세입구조와 재정력, 세출구조와 재정운영 등 자치구의 일반적인 재정구조 및 현황 등 자치구에 대한 재정 구조적인 측면에서 정부간 세원배분 및 재원배분 상황을 검토한다. 또한 시·군 자치계층과의 구조적인 재정시스템 비교를 통하여 자치구가 재정부족이 심화되는 실태 및 원인에 대해 집중 분석한다. 제3장에서는 자치구의 복지수요 증가 현황을 검토하고 복지수요 증가가 재정부족 현상을 가중시키고, 더우기 자치구간 재정불균형을 심화시키는 부분에 대한 분석을 한다. 제4장에서는 본 연구에서 검토한 자치구의 재정실태 및 형평화 수준 분석 결과를 바탕으로 향후 자치구 재정구조 개선을 위한 방향을 제시한다.

II. 자치구의 재정구조 및 현황

1. 자치구의 세입구조와 현황

자치구의 주요 자체재원인 지방세 체계는 1988년 지방자치법이 개정되면서 특별시와 광역시에 자치구가 생김에 따라 이루어진 체계로 조세의 논리에 입각하여 배분되었다기 보다는 그 때의 상황에 따라 배분된 측면이 있다. 이 때 구세와 시세의 배분기준은 기초자치단체의 세수가 기준재정수요를 초과하지 않는 범위에서 배분된 것으로 가장 부유한 기초자치단체가 배분의 한계점이 된 것임. 이러한 결과로 서울의 일부 기초자치단체를 제외한 전국 대부분의 기초자치체인 자치구 재정자립도가 거의 20% 중후반대에 머물고 있는 현실이다(김희중, 2008).

가. 자치구의 세입구조

자치구의 세입구조는 순수 자체재원인 지방세와 세외수입, 국가로부터 지원되는 지방교부세와 국고보조금, 상위기관인 광역시로부터 지원되는 조정교부금, 지방채 등으로 구성되어 있다. 먼저, 서울을 제외한 44개 자치구의 지방세 수입 평균은 <표 1>에서 보는 바와 같이 전체 예산의 10.1%이고, 세외수입과 합쳐진 자체재원 비중은 33.7%이다.

<표 1> 자치구별 세입구조 및 현황

(단위 : %)

구 분	1.지방세수입	2.세외수입	3.지방교부세	4.조정교부금	5.보조금	6.지방채및예치금회수
평 균	10.1	23.6	6.3	18.7	40.6	0.7
부산구계	9.5	20.8	7.7	15.9	45.8	0.3
대구구계	9.2	23.8	6.5	19.9	40.6	0.0
인천구계	12.4	26.9	4.9	19.0	35.3	1.5
광주구계	7.4	20.5	6.5	20.4	45.2	0.0
대전구계	9.8	20.9	5.7	18.1	43.5	2.0
울산구계	12.6	32.8	5.5	22.7	25.9	0.5

자료) 지방재정연감, 2008년 결산.

광역시로부터 자치구에 이전되는 조정교부금의 경우는 평균 18.7%가 되지만 부산 자치구의 경우는 15.9%로서 타 광역시에 비해 상위기관으로부터 지원받는 금액이 작다는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 자치구의 자체재원 및 의존재원 현황

(단위: %)

구 분	자체재원비중	의존재원비중	일반재원비중
평 균	33.5	65.9	40.1
부산구계	30.3	69.4	38.0
대구구계	33.0	67.0	39.5
인천구계	39.4	59.2	44.2
광주구계	27.8	72.2	34.4
대전구계	30.7	67.3	36.4
울산구계	45.4	54.1	50.9

자료) 지방재정연감, 2008년 결산.

또한, 조정교부금과 지방교부세, 국고보조금을 포함한 의존재원 비율은 서울을 제외한 자치구 평균 65.9%로서 자치구 운영의 65.9%를 국가나 상위 지자체의 지원에 의지하고 있는 상황이다.

용도지정 없이 인건비 등 경상예산이나 자체사업 등에 자치구가 자유롭게 지출할 수 있는 일반재원의 비중은 자치구 평균 40.1%로 나타나는데, 이 일반재원의 비중은 인천 중구를 제외한 43개의 지자체가 대체로 30~50%대로서, 자치구별로 큰 편차가 없는 것이 특징이다.

나. 시·군 계층과의 세입구조 현황 비교

우리나라의 지방자치제 역사가 길지 않음을 인식할 때, 우리나라만의 지방자치 특징이 있을 것이며, 따라서 자치구 세입현황을 파악하기 위해서는 다른 지자체 계층과 비교하는 것이 의미가 있을 것이다. 먼저, 같은 계층인 시·군과 지방세 비중을 비교해 보면 서울을 제외한 자치구 평균이 10.1%로서, 군계층인 6.6%보다는 높지만 21.3%인 시에 비해서는 1/2 수준이다. 이는 인구밀도가 높지 않고, 저출산·고령화가 어느 정도 진행되어 있는 군은 그 지역적 특성이 있다고 할 수 있다.

반면, 타 계층에 비해 대도시 내에 있으면서, 인구밀도가 높고, 행정수요가 많은 자치구가 시계층보다 지방세 비중이 낮다는 것은 지방세제도의 구조적인 문제점도 있다고 할 것이다. 자치구의 전체

특집

지방재정과 위기관리 대응방안

예산대비 자체재원 비중 또한 33.5%로서, 지방세 비중과 마찬가지로 34.7%인 군계층보다는 높지만 51.0%인 시계층보다는 낮음으로써, 지방세 비중과 비슷한 상황이다.

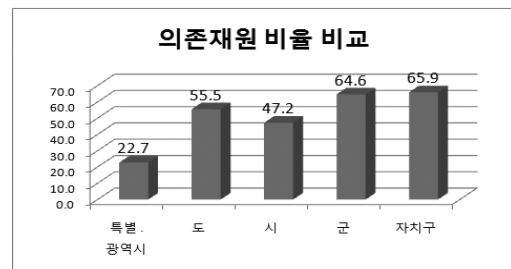
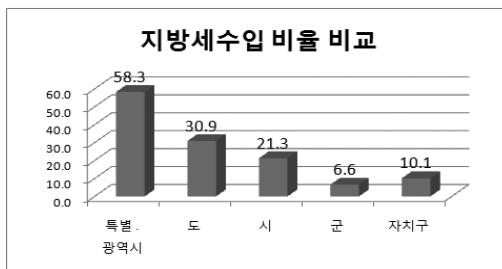
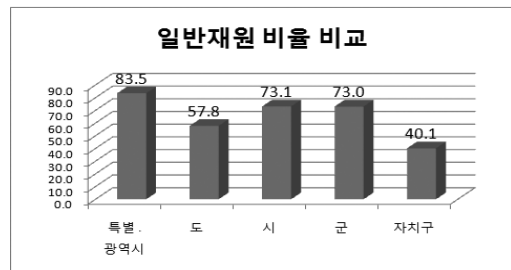
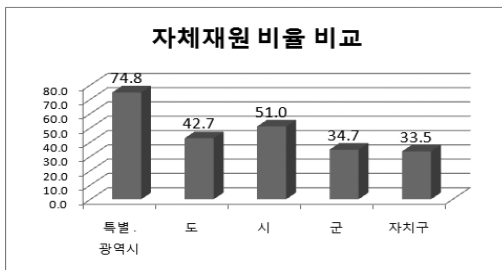
〈표 3〉 지방자치단체 계층별 세입구조 비교

(단위: %)

구 분	지방세수입	세외수입	지방교부세	조정교부금	보조금	지방채및예 치금회수	자체 재원	의존 재원	일반 재원
합 계	-	-	-	-	-	-	50.0	48.4	68.7
특별 광역시	58.3	16.5	8.7	-	14.0	2.5	74.8	22.7	83.5
도	30.9	11.8	15.1	-	40.4	1.8	42.7	55.5	57.8
시	21.3	29.7	22.1	5.2	19.9	1.8	51.0	47.2	73.1
군	6.6	28.1	38.3	1.6	24.7	0.7	34.7	64.6	73.0
자치구 (서울제외)	10.1	23.6	6.3	18.7	40.6	0.7	33.5	65.9	40.1

자료) 지방재정연감, 2008년 결산.

국고에서 지원받는 지방교부세와 국고보조금, 상위 지자체의 조정교부금을 합한 의존재원 비중을 시·군과 비교했을 때 자치구의 의존률이 65.9%로서 군과 시보다 높은 의존율을 보이고 있다. 용도지정 없이 자유로이 지출이 가능한 일반재원의 비중은 40.1%로서 시 73.1%, 군 73.0% 보다 현저히 낮은 비율이다.



이는 시·군·구의 자체재원 비중이 모두 40%~60%대에 있는 것과 비교했을 때 재정보전이 제대로 되고 있지 않음을 알 수 있다. 물론, 자치구에는 조정교부금이 있지만, 서울을 제외한 광역시의 재정력도 좋지 않음을 인식한다면, 조정교부금 역시 제대로 지원되기 어려울 것이라 예상된다.

2. 자치구의 세출구조와 현황

가. 자치구의 세출구조

서울을 제외한 44개 자치구의 주요 세출현황을 보면 <표 4>와 같다¹⁾. 먼저, 인건비의 경우 자치구의 평균 비율은 21.1%로서, 자치구 재정의 20% 이상이 인건비로만 지출되고 있다. <표 4>에서 보는 바와 같이 서울을 제외한 44개 자치구 중 주요 자체재원인 지방세로 인건비를 해결하지 못하는 자치구가 37개이며, 제외수입을 포함해도 10개 자치구가 해당된다.

<표 4> 인건비 미해결 자치구 현황

구 분	지 방 세 대 비	자 체 수 입 대 비
	37개 자치구	10개 자치구
자치구 (44)	부산(15) : 중, 서, 동, 영도, 부산진, 동래, 남, 북, 해운대, 사하, 금정, 강서, 연제, 수영, 사상 대구(7) : 중, 동, 서, 남, 북, 수성, 달서 인천(4) : 동, 남, 부평, 계양 광주(5) : 동, 서, 남, 북, 광산 대전(4) : 동, 중, 서, 대덕 울산(2) : 중, 동	부산(5) : 서, 동, 영도, 북, 수영, 대구(2) : 서, 남 광주(1) : 동 대전(2) : 동, 중

*자료: 지방자치단체 예산개요, 2010.

사회복지비의 경우도 자치구의 평균 지출비율이 39.9%로 매우 높게 나타나고 있으며, 부산 북구(56.7%), 광주 북구(51.6%), 대구 달서구(50.1%)는 전체 예산의 절반 이상을 사회복지비로만 지출하고

1) 세출현황을 2008년 이전에 분류한 바와 같이 인건비, 경상경비, 자체사업비 등으로 나누어 보는 것이 명확하나, 본 연구의 데이터는 모두 2008년 결산자료로서, 2008년 예산부터 도입된 사업예산제도로 인해 인건비 외에 경상경비와 자체사업비 등을 명확히 파악할 수 없어, 경상경비는 경상비용증감율로 대체하고, 주요 지출항목인 사회복지비비율 등을 중심으로 살펴보고자 함

특 집

지방재정과 위기관리 대응방안

있다. 특히, 부산 북구는 재정자립도가 13.2%, 광주 북구는 15.8%로서 자치구의 평균인 23.7%에도 많
이 못 미치지만 사회복지비는 자치구 중 가장 많이 지출하고 있는 실정이다.

〈표 5〉 44개 자치구의 전체예산 대비 주요 세출 현황(2008년 결산)

(단위: %)

구분	경상비용증감율	인건비비율	행사축제경비비율	사회복지비비율	재정자립도
평 균	-4.42	21.1	0.38	39.9	23.8
부 산	중구	-1.14	34.2	0.24	27.7
	서구	6.23	21.4	0.14	11.4
	동구	11.83	24.0	0.31	15.8
	영도구	9.24	21.0	0.17	13.8
	부산진구	-0.34	22.6	0.12	23.1
	동래구	17.37	22.2	0.32	24.1
	남구	13.03	22.5	0.12	18.2
	북구	7.86	16.7	0.12	13.2
	해운대구	20.19	17.9	0.35	25.0
	사하구	13.14	19.7	0.13	18.8
	금정구	6.52	21.7	0.23	19.1
	강서구	12.46	21.6	0.37	38.6
	연제구	12.54	22.7	0.25	21.7
	수영구	11.76	26.1	0.18	20.0
	사상구	15.53	19.2	0.13	22.3
대 구	중구	12.43	28.1	0.49	30.6
	동구	7.31	20.2	0.21	15.7
	서구	1.68	25.9	0.29	16.8
	남구	0.01	24.4	0.25	15.9
	북구	1.06	19.7	0.22	18.8
	수성구	8.85	21.7	0.73	30.0
	달서구	8.27	18.9	0.37	23.0
인 천	중구	15.84	23.2	1.06	50.1
	동구	-4.12	23.7	0.55	33.4
	남구	22.25	17.9	0.43	21.7
	연수구	-12.09	18.2	0.76	29.8
	남동구	18.51	17.0	0.22	37.0
	부평구	3.37	15.5	0.42	22.6

광 주	계양구	9.07	19.6	0.30	42.9	21.4
	서구	13.61	15.9	0.60	36.6	36.0
	동구	7.64	22.9	0.39	38.1	15.5
	서구	3.01	20.6	0.19	42.6	22.1
	남구	1.44	20.6	0.62	46.0	15.7
	북구	14.28	18.1	0.23	51.6	15.8
대 전	광산구	1.71	17.6	0.25	44.4	19.3
	동구	10.53	20.2	0.30	42.5	12.2
	중구	8.18	21.1	0.62	44.3	18.4
	서구	9.87	19.6	0.19	48.4	22.5
	유성구	12.24	18.6	0.35	29.0	32.8
	대덕구	8.91	19.0	0.40	40.0	18.9
울 산	중구	1.63	20.7	0.62	36.3	19.3
	남구	17.86	20.5	0.43	22.2	45.8
	동구	11.30	23.3	0.48	25.7	36.3
	북구	15.65	21.2	1.37	25.9	35.5

자료) <http://lofin.mopas.go.kr>

나. 시 · 군 계층과의 세출구조 현황 비교

전체예산대비 시 · 군 · 구의 인건비 비교결과, 그 평균이 시가 12.6%, 군이 12.5%, 구가 21%로 나타났다. 다른 경상적 경비도 있겠으나, 인건비 만으로만 봤을 때는 재정운영의 탄력성이 떨어진다고 할 수 있다.

다음으로, 최근 가장 큰 지방재정지출 요소인 시 · 군 · 구의 사회복지비 비율의 비교결과, 자치구 평균이 무려 45.3%로 나타났으며, 이는 자치구 재정의 거의 반을 차지하는 것으로서, 사회복지 국고보조 사업이 매칭펀드 방식이라는 점을 감안한다면, 향후 사회복지사업으로 인한 자치구의 재정은 더욱 심각해질 것이다.

결과적으로, 시 · 군 · 구의 인건비 비율과, 사회복지비 비율, 이전재원 지원 후를 비교해보면 다음의 그림과 같다. 즉, 자치구의 경우 시나 군계층과 비교했을 때, 세출항목인 인건비나 사회복지비 비율은 약 2배 이상 높으면서, 시나 군의 재정보전금 지원 후 보다 조정교부금 지원후의 재정보전효과는 작은

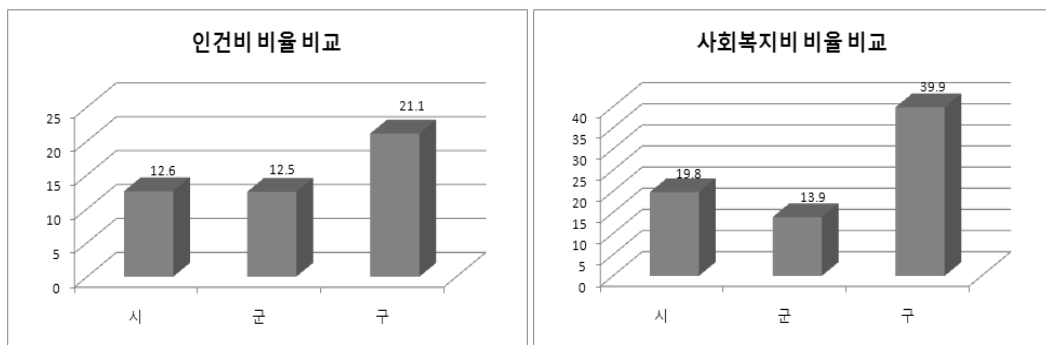
것으로 나타났다.

〈표 6〉 시 · 군 · 구의 인건비 및 사회복지비 비율 비교

(단위: %)

구분	시	군	구
인건비	12.6	12.5	21.1
사회복지비	19.8	13.9	39.9

자료) 지방재정연감, 2008년 결산



3. 자치구와 시 · 군의 구조적 재정부족 비교분석

자치구의 재정문제를 분석함에 있어, 같은 기초자치단체인 시 · 군과 비교한다면 상대적인 문제점을 발견할 수 있을 것이라 생각된다. 지방자치단체의 재정력을 측정하는 방법 중, 본 연구에서는 재정자립도를 통해 그 재정력을 알아보고 있고²⁾, 재정자립도는 지자체의 전체 예산대비 자체재원 즉, 지방세와 세외수입의 비중이다. 또한 재정자립도라는 지표를 통해 열악한 지방재정을 보전하고 지역간 형평성을 도모하고자 국고로부터 이전재원 지원후의 재정력을 측정하고 있다.

따라서 시 · 군 · 구의 자체재원 비중인 재정자립도와 이전재원 지원 후인 재정자립도를 비교한다면 자치구 재정의 근본적인 문제점을 발견할 수 있을 것이다.

2) 재정자립도 외에 재정력지수가 있으나 재정력지수의 경우 광역시마다 그 산정하는 방법이 다르므로, 여러 가지 논란이 있으나 재정자립도가 자치구의 재정력 측정에는 가장 적합하다고 생각되고, 또한 재정을 지원하기 위한 지표가 아닌 지자체의 단순한 재정력 정도를 비교하기에는 적절하다고 생각.

먼저 시·군·구의 재정자립도 평균은 <표 7>에서 보는 바와 같이 시가 24.8, 군이 25.1, 구가 23.8로 나타났고, 구가 가장 낮은 상황이다.

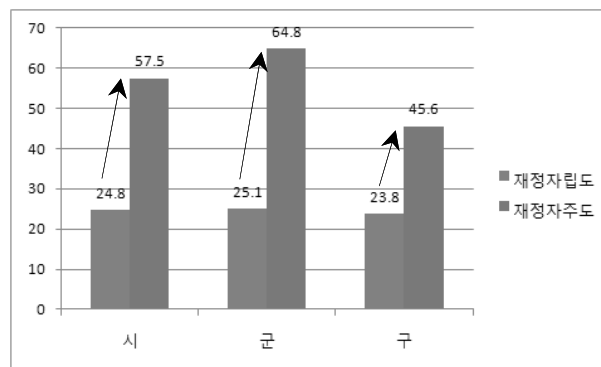
<표 7> 시·군·구의 재정자립도와 재정자주도 비교

구분	시			군			구		
	지역	재 정 자립도	재 정 자주도	지역	재 정 자립도	재 정 자주도	지역	재 정 자립도	재 정 자주도
평균	평균	24.8	57.5	평균	25.1	64.8	평균	23.8	45.6
상승률	평균 32.7% 상승			평균 39.7% 상승			평균 21.8% 상승		

자료) <http://lofin.mopas.go.kr>

다음에는 이전재원인 지방교부세와 재정보전금, 조정교부금 교부후인 재정자주도를 비교한 결과 시 57.5%, 군 64.8%, 구 45.6%로 나타나 이전재원 이후에도 가장 낮은 재정력을 보이고 있다. 이는 이전재원 교부 이후 시가 32.7%, 군이 39.7% 상승한데 반해 구는 21.8% 상승하여 재정자립도 평균이 가장 높은 군과 구의 차이가 1.3%에서 19.2%로 증가한다. 그 이유는 시와 군의 경우 지방교부세가 시와 군에 직접 전달되지만, 구의 경우 광역지자체로 우선 전달되고, 그 다음에 조정교부금 형태로 교부되기 때문이다. 이 때 우리나라 광역시의 경우도 그 재정여건이 열악한 탓에, 조정교부금 교부시 지방교부세 분이 그대로 전달되는 것이 아니라, 광역시에 일부 흡수되고 일부만 전달되는 이유라고 생각된다.

재정자립도 → 재정자주도



III. 사회복지비 증대에 따른 자치구의 재정불균형 분석

사회복지정책의 지방분권화는 주민과 지리적으로 가장 가까운 지방정부가 지역수요나 환경에 따라 사회복지서비스를 제공하는 것이 중앙정부가 모든 지역에 걸쳐 획일적으로 공급하는 서비스보다 효율적이라는 지방분권의 이론적 논거에 근거하고 있다(Oates, 1972; 1993; Tiebout, 1956 / 구정태, 2009에서 재인용). 반면 사회복지정책을 중앙정부가 책임지는 것이 더 효율적이고 활성화될 수 있다는 복지정책의 집권화의 주장으로서 이는 복지정책의 분권화에 따른 부정적 영향을 강조하고 있다.

즉, 지역간 재정격차가 해소되지 않은 상황에서 사회복지의 분권화는 복지지출을 감소시키고 복지 수준 격차를 심화시키고, 이로 인해 보편적 서비스 확대를 제약하고 복지비 부담으로 인한 지방재정 부담을 가중시키게 될 것이라는 것이다(김종순 · 김성주, 2008; 구정태, 2009).

국가 내의 불균등 발전의 영향은 경제적 성과의 차이에만 그치는 것이 아니라, 그로 인한 각 지역의 정치, 사회, 문화적 특성과 함께 공간의 구조를 결정하게 된다(이상일, 2005). 특히 우리나라의 경우는 지자체의 역사가 짧고, 그 재정적 시작점이 다르며, 급변하는 사회, 급속한 생활수준의 향상 등으로 인해 불균형 정도가 가속화되어 가고 있다.

1. 자치구의 사회복지 수요 및 지방비 부담 증가

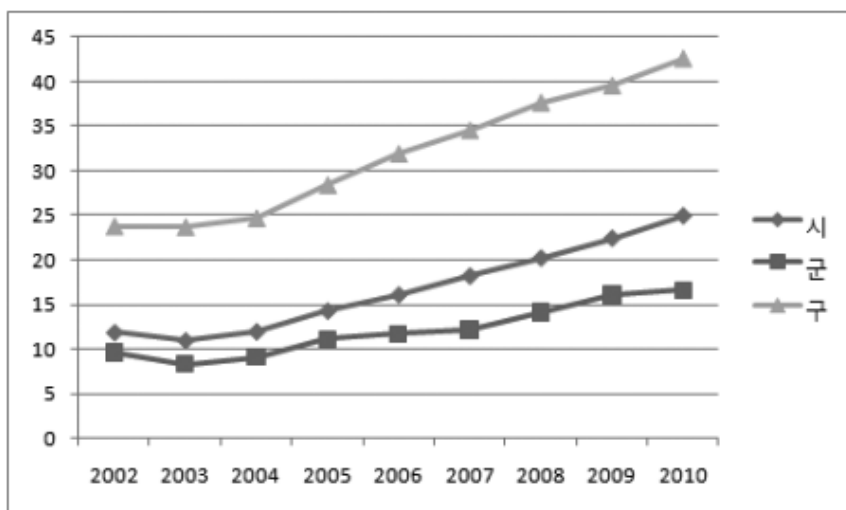
2004년부터 복지사업 대폭 확대 정책에 따라 참여정부 직전인 2002년의 자치구 사회복지비(1조 7737억원)보다 2008년(5조 4370억원)에 약 3배가 증가했다.

〈표 8〉 자치구의 사회복지비 비율 추이

(단위: %)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
시	11.9	11.0	12.0	14.3	16.1	18.2	20.2	22.4	24.9	16.78
군	9.6	8.3	9.1	11.1	11.7	12.2	14.1	16.1	16.6	12.09
구	23.8	23.7	24.7	28.4	31.9	34.5	37.6	39.5	42.5	31.84

주) - 2002~2008: 일반회계 결산기준, 재정고 각년도
 - 2009~2010: 일반회계 당초예산기준, 예산개요 각년



〈표 8〉에서 보는 바와 같이 자치구 예산에서 차지하는 비율도 2004년 이후 매년 약 3~4%의 증가율을 보이고 있으며, 2010년 현재 당초예산 기준 자치구의 사회복지비 비중은 42.5%이며, 2009년 당초예산보다 3% 증가한 수준이다. 이는 2010년 현재 시 24.9%, 군 16.6%와 비교했을 때도 전체 예산의 약 절반 가까이 차지할 정도로 상당히 높은 비중이다.

이처럼 급증하고 있는 사회복지국고보조사업 보조금은 그 특성상 경제적 생활여건이 불안정한 계층이나, 노약자, 장애인 등에게 지급되며, 이러한 사회적 약자들은 대부분 생활환경이 상대적으로 빈약한 곳에 살게 된다. 즉, 교육여건이 좋고, 문화시설이 다양하며, 주변환경이 잘 정비된 자치구는 그렇지 못한 곳보다 집값을 비롯한 생활비가 많이 소요되므로, 사회복지보조금을 받고 있는 계층이 결코 살기 쉽지 않은 곳이다.

결국 거주비와 생활비가 적게 드는 자치구는 재정력은 취약한 반면, 보조금을 지급해야 하는 계층은 많아, 복지국고보조사업비에 대한 지방비 부담도 늘어난다고 할 수 있다. 현재 우리나라에서 운영되고 있는 국고보조금제도는 대부분 지방비의 부담을 요구하는 특정정율보조금제도이다.

〈표 9〉에서 보는 바와 같이 사회복지 국고보조금사업 23개중 정액보조금사업 1개를 제외한 22개 사업이 모두 지방비부담을 하도록 되어 있다.

〈표 9〉 법령 사회복지국고보조사업의 기준보조율

국고보조사업		기준보조율		비고
		서울	지방	
기초 생활 보장	기초생활보장수급자 생계급여	50	80	거택보호·시설보호대상자
	“ 자녀교육급여	50	80	
	“ 의료급여	50	80	
장애인	저소득장애인 보장구·의료비·자녀학비 지원	50	80	
	장애수당·장애아동부양수당 및 보호수당	50	70	
노인	경로연금	50	70	
	치매전문 요양병원 건립	50		용지매입비 제외
아동	영·유아 보육사업 지원	20	50	용지매입비 제외
	저소득모자부자가정 지원	50	80	
	영·유아 보육시설 및 장비지원	50		
일반 사회 복지	부랑인 보호시설 운영	50	70	
	부랑아 보호시설 운영	50	70	
	사회복지보장시설 및 장비지원(단, 재가노인 복지시설 개보수는 제외)	50		「국민기초생활보장법」상 보장시설의 신축·증축·개축에 한정
보건 위생	선천성 대사이상 검사	40		
	결핵환자보호시설 운영	70		
	한센환자보호시설 운영	50	70	
	나양로자 지원	50		
	전염병예방접종약품 지원	50		
	공중의사 진료활동비	정액		
	공립정신질환자시설	50		용지매입비 제외
	정신질환진료시설 확충	30		”
	사·도병원선 건조 및 운영지원	50		
	응급의료사업 지원	70		

자료) 보조금의관리및예산에관한법률시행령 [별표 1].

사회복지 국고보조사업이 증가할수록 국고보조에 따른 지방비 부담액은 해마다 그 절대액이 증가하고 있을 뿐만 아니라 그 증가율이 지방재정규모, 특히 일반재원의 신장율을 상회하는 경우도 있다. 이와 같은 원인은 지방재정의 구조적인 취약성에서 찾아볼 수 있는데, 자주재원인 지방세수입이 너무 빈약한데다가 상대적으로 국고보조금의 비중이 너무 높기 때문이다. 이처럼 국고보조금액의 절대액이 클 때에는 그에 따른 지방비부담도 커질 수밖에 없다.

이에, 수도권과 지방간, 재정력의 차이 등에도 불구하고, 일률적인 국고보조율을 합리적으로 개선하기 위해 2008년 예산 편성시부터 차등국고보조율을 적용하기 시작하였다. 즉, 사회복지분야 국고보조사업중 예산규모가 큰 대표적인 3개 사업인 국민기초생활보장급여, 기초노령연금 및 영유아보육료지원에 대하여 지역의 사회복지수요와, 재정력에 따라 차등보조한다.

복지수요지표로는 사회보장비지수와 재정력 지표로는 재정자주도를 적용한다³⁾. 해당 회계연도의 전전년도 최종예산에 사회보장비 지수가 25 이상이면서 재정자주도가 80 미만인 기초자치단체는 국고보조율을 10% 인상하고 사회보장·복지비 지수가 20 미만이면서 재정자주도가 80 이상인 기초자치단체는 10%를 인하하는 방식이다.

이러한 차등보조율을 일부 실시하고는 있으나, 급증하고 있는 사회복지수요를 감안하면, 매우 미미한 수준이고, 어느 정도 고령화가 진행된 시군에 비해 향후 그 수요가 더욱 증가할 대도시 자치구의 경우에는 그 폭을 좀 더 확대해야 할 필요성이 있다. 예산서는 기관의 행정활동을 숫자로 보여주는 것임을 감안할 때, 지자체의 면적, 주민수, 산하 기관수, 공무원수 등의 4가지는 재정을 유발하는 변수로서 예산서의 원천이라 할 수 있다. 현행의 지방자치단체 조직관리에서 제기되는 문제는 지방자치단체간 인력규모의 형평성이 확보되지 못하고 있는 점 임 이는 행정수요량이 유사 또는 동일한 지방자치단체 간에는 인력규모가 유사 또는 동일해야 한다는 원칙이 준수되지 못하고 있음을 말한다.

대표적인 사례를 들면, 법적으로 동일한 사무를 처리하도록 되어 있고, 해당 지방자치단체의 인구와 면적이 유사한 경우에는 지방공무원 1인당 주민수가 유사 또는 동일한 것이 타당하다. 따라서 재정수

3) 재정자주도: (지방세수입+세외수입+지방교부세+재정보전금+조정교부금)/일반회계 예산규모 사회보장비 지수: 사회보장 및 복지분야 세출예산규모/총세출예산규모 순계

요 유발변수를 자치구별로 알아보는 것은 자치구 규모 대비 효율적 또는 방만한 재정운영을 알아보는 또하나의 수단이라 할 것임 따라서 이하에서는 이러한 재정수요를 유발하는 4개의 변수를 자치구별로 알아보고 재정지출의 건전성에 대해 살펴볼 것이다.

2. 사회복지비 지출에 따른 재정불균형 심화 분석

가. 자치구 재정력 대비 사회복지수요 분석

〈표 10〉에서는 자치구별로 재정자립도⁴⁾가 높은 순서와 사회복지대상자수(기초생활보장수급자수+장애인수+0~9세 영유아 및 아동수+65세이상 노인인구수)⁵⁾가 많은 순서대로 나열하였으며, 순위를 상호비교할 수 있도록 표 중간에는 순위를 표시하였다.

〈표 10〉 자치구의 재정자립도 및 사회복지 대상자 수 비교

(단위: %, 명)

지역명	재정자립도 순위	순위	지역명	사회복지 대상자수 순위
인천중구	50.1	1	달 서 구	736,259
울산남구	45.8	2	부 평 구	696,330
부산강서구	38.6	3	대전서구	602,865
인천남동구	37	4	광주북구	591,499
울산동구	36.3	5	인천남동구	569,035
인천서구	36	6	수 성 구	565,098
울산북구	35.5	7	대전북구	564,274
인천동구	33.4	8	해운대구	530,852
유 성 구	32.8	9	인천남구	527,456
대전중구	30.6	10	부산진구	507,673
수 성 구	30	11	인천서구	478,166

4) 재정자립도를 통해서 지자체의 재정력을 제대로 파악할 수 없다는 논란은 많이 있으나, 절대적인 재정력을 분석하는 것이 아니라 상대적으로 비교해 보고자 하는 것이고, 특히 자치구의 경우는 시·군과 그 기능에 있어 차이점을 가지고 있으므로, 재정력지수나 재정자립도가 아닌 재정자립도로 자치구의 상대적은 재정력을 보고자 함

5) 기초생활보장수급자, 장애인, 취학전 영유아, 기초노령연금 수급자 수는 전체 사회복지국고보조사업비의 약 90%를 차지하고 있음. 본 연구에서는 기초생활보장수급자, 장애인은 보건복지부의 정확한 데이터를 이용했으나, 영유아수와 기초노령연금수급자수는 자료구독상의 이유로 영유아의 경우는 0~9세 영유아 및 아동수로, 기초노령연금수급자는 65세 이상 노인인구수로 대체하였음.

인천연수구	29.8	12	사 하 구	453,260
부산중구	27.7	13	대전동구	432,279
해운대구	25	14	광 산 구	422,460
동 래 구	24.1	15	계 양 구	409,466
부산진구	23.1	16	울산남구	405,359
달 서 구	23	17	부산북구	395,212
부 평 구	22.6	18	부산남구	379,000
대전서구	22.5	19	광주서구	372,936
사 상 구	22.3	20	동 래 구	350,237
광주서구	22.1	21	대전중구	340,036
연 제 구	21.7	22	인천연수구	326,489
인천남구	21.7	23	대전동구	322,401
계 양 구	21.4	24	사 상 구	321,750
수 영 구	20	25	부산금정구	318,873
광 산 구	19.3	26	유 성 구	318,576
울산중구	19.3	27	대전서구	287,910
부산금정구	19.1	28	울산중구	281,203
대 덕 구	18.9	29	광주남구	273,745
사 하 구	18.8	30	연 제 구	267,717
대전북구	18.8	31	대 덕 구	259,451
대전중구	18.4	32	수 영 구	227,322
부산남구	18.2	33	대전남구	226,019
대전서구	16.8	34	울산동구	206,669
대전남구	15.9	35	울산북구	203,886
부산동구	15.8	36	영 도 구	200,172
광주북구	15.8	37	부산서구	168,459
대전동구	15.7	38	광주동구	143,753
광주남구	15.7	39	부산동구	140,506
광주동구	15.5	40	인천중구	116,356
영 도 구	13.8	41	대전중구	105,250
부산북구	13.2	42	인천동구	102,375
대전동구	12.2	43	부산강서구	80,075
부산서구	11.4	44	부산중구	65,385

주) 재정자립도는 2010년 초 기준.
 사회복지대상자수는 2008년 말 기준.
 자료) www.kostat.go.kr, www.mw.go.kr.

서울을 제외한 44개 자치구의 재정자립도는 인천 중구가 50.1%로 가장 높고, 부산 서구가 11.4%로 가장 낮게 나타났으며, 보조금을 지급해야 하는 사회복지비 지급 대상자수는 대구달서구가 73만 6,000여명으로 가장 많았고, 부산중구가 6만 5천여명으로 가장 적었다. 특히, 음영으로 표시한 인천중구와 부산강서구, 광주 북구의 경우는 재정력과 사회복지비 지급대상자수가 정반대의 상황을 보였다.

인천중구의 경우 재정자립도는 50.1%가 자치구 중 가장 높았으나, 매칭해야할 복지비 지급대상자수는 11만 6천여명으로 44개 자치구중 43번째였다. 부산강서구의 경우도 재정자립도가 38.6%로서 자치구중 3번째로 높았으나, 복지비 지급대상자수는 8만여명으로 자치구중 2번째로 적었다.

반면, 광주북구의 경우는 재정자립도는 15.8%로 44개 자치구중 37번째 였으나, 복지비 지급대상자수는 59만 1,000여명으로 자치구중 3번째로 많았다.

나. 사회복지사업비 지출 후의 재정불균형 분석

전술한 기초데이터 상에 나타났던, 재정력 대비 지방비 매칭대상 복지비 지출 대상자수의 불균형 정도를 파악하기 위한 불균형분석을 하고자 한다. 일반적으로 지방세입 등의 지역간 격차와 수평적 조정 효과의 분석방법으로서 사용할 수 있는 지수⁶⁾는 다양한데, 이는 현재 사용되고 있는 지수가 각각의 장 단점을 가지고 있기 때문에 재정력 등의 불균등 정도를 측정하기 위한 하나의 정확한 지수를 찾기가 어렵기 때문이다. 따라서 다양한 지수를 동시에 사용함으로써 각 지수간의 단점을 보완하는 방법이 유용하다고 할 수 있음(라휘문, 1995)

본 연구에서는 Gini 계수와, Entropy지수(Entropy Index), HHI지수(Hirschman-Herfindahl Index)를 사용하여 불균형 분석을 한다. Gini계수는 둘씩 짝지워진 숫자들의 차이에 대한 평균값으로, 상대적인 차이만을 나타내기 때문에 극과 극에 있는 값들에 대한 정보는 주지 못한다는 단점이 있다.

따라서 어느 정도 집중되어 있는지를 알 수 있는 Entropy지수와 HHI를 보완 · 사용하기로 한다.

6) 지수란 일반적으로 동일한 통계집단에 있어서 통계숫자의 크기를 비교하기 위해 일정한 수치를 기준으로 하고 이에 대응하는 다른 각 수치를 이에 대한 비율로 표시한 것을 말한다(강오전, 1983).

7) 다만, 가중치 배정방식이 '보다(Boda)의 투표법'과 유사하여 최빈값의 소득변화에 민감하게 반응하는 단점이 있음.

Gini 계수는 로렌츠(Lorenz)곡선의 개념을 이용하여 자치단체 세입규모에 대한 불균형한 분포하에서 둘씩 짝지어 격차를 계산한 후 이들의 산술적 평균으로부터 도출되기 때문에 상대적 지수의 특성을 지닌다.

$$Gini = \frac{1}{2\bar{X}} \cdot \frac{1}{n(n-1)} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |X_i - X_j|$$

$\bar{X}$ 는 평균 비율, X_i, X_j 는 개별 자치단체의 비율, n 은 자치단체 수

Entropy 지수는 그 값이 작을수록 독점도(불균등도)가 커지도록 정의된다. 다만, Entropy 지수는 불균등도가 일정할 때 상한값이 인구규모에 따라 달라져 표준화된 비교분석에 한계가 있다.

$$H = - \sum_{i=1}^n S_i \ln S_i$$

HHI(허쉬만-허핀달)지수는 자치단체별 사회보장비율과 재정자립도비율 각각을 자승하여 합계한 값으로 모든 자치단체의 사회보장비율과 재정자립도가 동일할 경우 $S_i=1/n$ 이므로 HHI는 $1/n$ 이 된다.

반대로 특정 자치단체만이 값을 가지고 있다면 $HHI=1$ 이 된다.

산업조직론에서 HHI는 모든 기업의 점유율을 알고 있어야 하므로 실제 분석에는 제약이 따르지만 본 연구와 같이 분석대상이 자치단체 각각의 비율일 경우에는 이러한 제약에서 벗어날 수 있다.

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2, \quad \text{여기서} \quad \sum_{i=1}^n S_i^2 = \sum_{i=1}^n \frac{X_i^2}{\bar{X}^2}$$

이상 세가지의 방법론을 바탕으로 사회복지비를 지출하기 전의 자치구 재정력만의 불균형도와 지출한 후의 불균형도를 통계분석한 결과는 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 자치구 재정자립도에 대한 불균형과 사회복지비 지출후의 불균형 분석결과

구 분	재정자립도의 불균형	사회복지비 지출후의 불균형 (재정자립도- 사회복지비율)
Gini	0.202372	0.325941
Entropy	3.718755	3.605012
HHI	0.025925	0.031271

Gini 계수, HHI 지수 모두 그 값이 상승하였고, Entropy 지수는 그 값이 작아졌다. 즉, 재정자립도에 대한 Gini 계수 분석결과 0.202372이고, 사회복지비 지출 후의 Gini 계수는 0.325941로써 그 값이 상승하여 불균형 정도가 심해졌음을 알 수 있다.

HHI 지수 역시 자치구 재정자립도 만의 분석결과는 0.025925이고, 사회복지 지출 후엔 0.031271로써 그 값이 또한 커져서 불균형 정도가 심해졌음을 알 수 있다. Entropy 지수는 자치구들의 재정자립도 만의 불균형 분석결과가 3.718755에서 사회복지비 지출 후 3.605012로써 결과가 작아졌으며, 그 값이 작을수록 독점도(불균등도)가 커지도록 정의된 것임을 감안했을 때, 불균형 정도가 심해졌음을 알 수 있다. 이 결과들은 자치구의 재정이 그 사회복지비 지출로 인해 자치구간 불균형이 더욱 심화됨을 알 수 있다.

IV. 개선방안

지방분권 추진이 확대됨에 따라 지방자치단체의 기능이나 역할이 증대되고 있고 또한 지방재정이 확충되고는 있으나 대도시 자치구의 경우는 다른 자치계층에 비해 여전히 자치단체의 기능이나 재정 지위 측면에서 미흡한 실정이다. 자치구의 자체세입 등 그 자주성 측면에서 구조적으로 재정이 열악한 시스템으로 구성되어 있어 거의 모든 자치구에서 재정부족이 발생하고 심지어 2010년에는 당초예산에 인건비조차 전액을 계상하지 못하는 자치구가 나타나는 상황이 발생하고 있는 실정이다.

특히 자치구의 경우는 지속적으로 복지수요가 증대되면서 자치구의 재정압박을 가중시켜 재정부족이 확대되고 있는 실정이며 향후에도 지속적으로 진행되고 있는 저출산 고령화로 인해 더욱 복지수요

가 급증할 것이고 이로 인해 자치구의 재정부족 현상을 가중시킬 것으로 전망되고 있으며 아울러 자치구의 복지수요 과다여부에 따라 자치구간 재정불균형 또한 심화될 것으로 예상되고 있다.

자치구의 재정문제가 현실적으로 심각한 상황에서 본 연구에서 대도시 자치구의 재정부족 실태와 그 결과 재정불균형도가 심화되고 있는 상황을 분석하고 다음과 같이 개선방향을 도출하였다. 첫째, 자치구의 구조적 세입구조 취약에 따른 세원배분체계를 개선해야 한다. 세입측면에서는 자치구의 자체세입이 확충될 수 있도록 지방세 제도의 개선이 필요하다.

광역시세와 구세의 조정 혹은 자치구의 신세원 발굴 등 세원배분체계의 조정 등을 통해서 구세의 자체수입이 증가할 수 있도록 지방세체계의 조정이 필요하다. 먼저 조정교부금의 개선을 통해서 자치구의 재정을 확충하고, 장기적으로 지방행정체제개편 논의의 상황을 고려하여 자치구의 자치계층을 없애고 광역시 단위로 행정 및 재정 규모의 효율성과 자주성의 근본적인 개편을 고려한다.

세출측면에서는 특히 자치구의 비효율적인 조직 및 인력운영 구조를 개선할 필요성이 있다. 업무추진비, 물건비 등 일반적인 자치구의 세출부분에 대한 운영효율화는 자치구의 재정운영 노력여하에 좌우될 수 있는 반면, 자치구의 조직 및 공무원수(인건비)는 현행 총액인건비하에서 국가가 기준으로 정해주고 있어 자치구의 재량의 여지가 거의 없으며 현행 공무원수로는 인력운영상 비효율이 존재하고 있는 것으로 분석되고 있다.

따라서 자치구의 인건비 비중을 줄이고 조직의 인력운영의 합리성과 효율성을 제고하기 위해서는 현행 총액인건비 산정에 있어 자치구의 공무원 수 및 인건비 총액의 현실적 타당성을 검증하여 조직 및 인력의 슬림화를 유도할 필요성이 있다. 특히 분석결과에 따라 자치단체가 능률성을 개선하기 위해서는 준거집단을 기준으로 투입요소의 규모를 조정해야 할 것으로 보인다.

둘째 자치구의 복지수요 증가에 따른 재정부족에 대응하기 위해 재정보전과 자치구간의 재정불균형 완화방안이 필요하다. 자치구의 복지비로 인한 재정부담이 현실화되게 되어 수도권과 지방간, 재정력의 차이 등에도 불구하고, 일률적인 국고보조율을 합리적으로 개선하기 위해 2008년 예산 편성시부터 차등국고보조율을 적용하기 시작하였다. 즉, 사회복지분야 국고보조사업 중 예산규모가 큰 대표적인 3개 사업인 국민기초생활보장급여, 기초노령연금 및 영유아보육료지원에 대하여 지역의 사회복지

수요와, 재정력에 따라 차등보조하고 있다. 이와 같이 차등보조율을 일부 실시하고는 있으나, 급증하고 있는 사회복지수요를 감안하면, 매우 미미한 수준이고, 어느 정도 고령화가 진행된 시군에 비해 향후 그 수요가 더욱 증가할 대도시 자치구의 경우에는 그 폭을 좀 더 확대해야 할 필요성이 있다. 이외에도 지방교부세 산정시 복지비 수요에 대해 자치구의 특성을 고려하여 복지재정수요에 대한 현실적 반영이 필요하다.

한편, 광역시 차원에서 조정교부금의 확충 및 개선을 통해서 자치구간의 현실적 복지재정수요 증가여부에 대응할 수 있는 체계조정이 필요하다. 아울러 근본적으로 지방행정체제개편과 관련하여 자치구별로 복지수요에 대응할 경우에 형평성의 문제가 제기될 수 있으므로 자치구의 폐지를 통해서 자치구의 재정취약 및 복지비부담 문제를 해소하는 부분도 고려의 대상이 될 수 있을 것이다.

셋째, 자치구의 소극적 재정운용에 의한 재정부족 심화에 대응하여 합리적 재정운용을 유도해야 할 것이다. 자치구의 비효율적 재정운용으로 인하여 재정부족이 심화되는 상황은 자치구의 합리적 재정운용 노력에 의해 개선될 수 있다.

근본적으로 자치구의 재정력을 강화해야 하지만 나아가 세수확충 노력 및 합리적 재정운영으로도 어느 정도 재정부족 발생 가능성을 줄일 수 있다. 이를 위해서는 재정운용에 대한 자체평가시스템을 구축하여 실시하여 수시로 점검해야 할 것이다.

또한 자치구에서 추진하고 있는 모든 사업에 대해 투자사업관리시스템을 구축하여 투자사업의 생애에서부터 완료될 때까지의 투자사업 이력관리를 통하여 중복투자를 방지하고 효율적 사업추진을 통하여 예산의 절감 및 재정투자효율성을 제고할 필요성이 있다.

자치구 지자체장의 재정지출에 대해 출납관제도 등 행정내부 견제기능을 구축하거나 외부감사제도를 도입하여 이중 삼중으로 견제하는 시스템을 구축하여 사전에 효율적 재정운용이 가능하도록 유도할 필요성이 있다.☺

< 참 고 문 헌 >

- 곽채기(2009), 「기초노령연금제도의 시행에 따른 지방재정영향 분석」, 『한국거버넌스학회보 제16권 3호』
- 김종순(2001), 「지방재정학, 삼영사」
- 김성주(2008), 「사회복지 국고보조금의 결정요인 분석」, 『지방재정논집 제22권 3호』
- 김희중(2008), 「시세의 구세 이양을 통한 자치구 재정확충 방안」, 『지방재정과 지방세』
- 라휘문(1995), 「지방자치단체간 세수의 균등배분을 위한 세원조정 연구」, 『성균관대학교 박사학위논문』
- 박봉길 · 이상일(2005), 「저소득층 집중거주와 공적부조 재정의 지역적 불균형에 대한 사회복지정책적 함의」, 『복지행정논총 15권 1호』
- 박혜자(2009), 「복지분야 국고보조금사업의 차등보조율제 도입 및 개선방안」, 『한국거버넌스학회보 제16권 1호』
- 유항근(2000), 「소득분포함수와 소득불평등계수의 상호관계연구」, 『산업경영연구, 한국산업경영학회』
- 서울시청외 15개 광역 시도(2006), 「시도통계연보」
- 이달곤(2004), 「지방정부론」, 『박영사』
- 이효외(2009), 「FY 2008 지방자치단체 재정분석 통계자료」, 『한국지방행정연구원』
- 하능식 · 신두섭(2009), 「지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략」, 『한국지방행정연구원』
- Audun LangOrogen and Rolf Aaberge(1999), “A Structural Approach for Measuring Fical Disparities”
Paper No.254, Statistics Norway.
- Banting, K., Boadway, R.(2004), “Defining the Sharing Community: the Federal Role in Health Care” ,
Institute for Research on Public Policy.
- Brookings Institution(1976), State and Local Government.
- Musgarave, R. A.(1959), The Theory of Public Finance, MacGraw Hill(New York).
- William W. Cooper(2006), Data Envelopment Analysis, Springer(New York).