

# 광역과 기초지방자치단체 간 사회복지 사무배분과 재정분담에 관한 논의:

부산광역시 재정분담 개선 방안에 대한 제언을 중심으로

오 영 삼<sup>1</sup> | 이 재 원<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> 부경대학교

\* 교신저자: 이재원 (jaewon@pknu.ac.kr)

## 초 록

본 연구의 목적은 광역과 기초지방자치단체 간 사회복지사무 분담과 복지재정 관계와 쟁점을 분석하고 새로운 관계 방향을 제시하는 데 있다. 연구 목적을 위하여 부산광역시를 사례로 광역과 기초 간 복지재정 관계와 쟁점을 분석하였다. 분석 결과, 부산자치구의 지방세입 규모는 자치구별로 차이가 있었고, 동시에 취약한 세입구조를 지녔다. 대부분 자치구의 세출사업은 보조금을 재원으로 하는 복지사업이었다. 부산자치구에서 사회복지비 비율은 10여 년 동안 지속해서 증가했으며, 복지비 비중 추세와는 반대로 재정자립도와 자주도는 낮아졌다. 의무지출 규정이 있는 사회복지비 증가가 재정자립도 감소에 주요인으로 작용했을 가능성이 크다. 복지재정 분담체계 개편을 위해선 시본청의 재정조정, 자치구 복지재정 확충 그리고 자치구 행정과 재정의 구조 개편이 필요하다. 자치권 확대와 지방자치단체의 역할 강화 기초에 맞춰 광역과 기초 간 복지사무와 재정분담체계를 분석하고 효과적 개선 방향을 제시함은 매우 중요하다. 복지사무와 재정분담체계 개편을 위한 중장기적 노력과 혁신이 필요하다.

**주요 용어:** 광역과 기초자치단체, 사회복지사무, 재정분담, 복지기능, 국가보조금

## 알기 쉬운 요약

**이 연구는 왜 했을까?** 기존 연구는 광역과 기초지방자치단체 간 복지사무와 재정 관계는 자세히 살펴볼 수 없었다. 본 연구는 부산광역시를 중심으로 광역과 기초자치단체가 경험하는 사무와 재정에서 발생하는 문제를 살펴보고, 한계를 해결할 수 있는 전략을 제시하고자 했다.

**새롭게 밝혀진 내용은?** 부산 자치구별 세입규모는 차이가 있었다. 대부분 자치구의 세출사업은 보조금을 재원으로 하는 복지사업이었다. 복지사업에 관한 부산 자치구 재정부담은 3.1% 수준이다. 낮은 부담률과는 별개로 의무지출 규정 있는 일부 대규모 복지재정사업(예: 기초연금)은 자치구에 재정부담을 줄 수 있는 구조다. 자치구가 직면한 문제를 해결하기 위해, 자치구 부담 수준 완화, 복지재정 확충을 위한 전략, 자치구 행정과 재정 관련 구조 개편이 필요하다.

**앞으로 무엇을 해야 하나?** 본 연구가 밝힌 재정 취약구조를 다른 광역자치단체도 가졌는지를 확인할 필요가 있다. 그리고 취약구조가 인구나 사업 차이로 발생하는 지역 특성이 아니면 복지사무와 재정구조가 가진 태생 한계인지를 다시 확인할 필요가 있다. 동시에 광역과 기초 간 관계와 지역과 중앙 간 관계를 비교함으로써 합리적이고 효율적인 복지사무와 재정 방향을 설정할 필요가 있다.

이 논문은 부경대학교 자율창의학술연구비 (2023년)에 의하여 연구되었음.

- 투 고 일: 2023. 10. 05.
- 수 정 일: 2023. 12. 15.
- 게재확정일: 2023. 12. 19.

## 1. 서론

사회복지 영역의 지방분권(地方分權)에 관한 논의는 복지사무 확대에 따른 지방자치단체, 특히 기초자치단체가 직면한 재정부담 해소에 초점을 두었다. 혹은 중앙정부와 지방자치단체(이하 지자체) 간 역할분담에 기반을 둔 복지사무 분담과 개편 방향에 대해 주로 논의했다(김승연, 2019; 김승연, 하석철, 2020; 정홍원 외, 2020). 분권에 관한 논의와 별개로 중앙정부를 통한 국고보조사업은 지속해서 증가했다. 대부분 국고보조사업은 지방에 의무지출을 요구하며, 이 결과 대부분 지자체 재정자주도와 자립도는 악화 혹은 감소했다(이재원, 2015). 지방재정이 나빠지면 중앙정부는 다시 국고보조를 인상이라는 임시방편을 통해 문제를 잠시 봉합했다. 왜냐하면 중앙정부는 복지사업을 분권 측면에서 다루기보다는 중앙정부 중심의 정책결정, 즉 집권 형태로 사회복지사업을 운영하고 결정하길 원하기 때문이다(이재원, 2017). 「대한민국헌법」과 「지방자치법」을 바탕으로 중앙과 지방 간 행정체계 구조를 살펴보면 우리나라는 수직구조를 지향한다. 수직구조는 지자체 내 광역과 기초에서도 유사하게 나타난다. 광역과 기초 간 수직구조는 사회복지사업에서 다양한 한계를 초래한다. 수직구조 안에서 광역과 기초 간 관계는 복지사무에서 중첩한다. 즉, 다른 복지사업을 하기보다는 같은 사업을 관리와 운영을 달리하거나, 한쪽은 재정을 다른 한쪽은 실무를 전담하는 행태를 보인다. 효율과 효과는 차치하고 사업에 관한 책임소재가 불분명하거나 주체 간 정보격차나 도덕적 해이도 발생할 수 있다. 복지사업을 위한 재정분담도 지자체 간 기준이 모호하다. 의무지출 포함한 사업은 국비가 결정된 후 지자체의 지방비를 지출해야 한다. 이때, 지방비 배분(지출)에서 광역과 기초 간 분담 기준이 명확하지 않다. 보통 중앙과 광역 간 비율을 기초에 적용하거나 별도 협의 없이 광역의 재량적 판단에 의존한다. 시비보조사업도 국고보조사업과 거의 같은 방식으로 분담함이 대다수다. 사무나 재정분담에서 책임 명확성, 능률성, 기초 우선, 현지성과 같은 일반 원칙보다는 행정주체의 주관적 판단 혹은 임의적 판단으로 바탕으로 기준을 설정하는 경우가 많다.

사회복지에서 분권은 크게 사무 분권과 재정 분권의 두 가지 측면으로 구분한다. 기존 논의는 사무와 재정을 구분하여 따로 분석하고 논의했다(채현탁, 박종철, 2017; 김은정, 2020; 이재원, 2022). 사무와 재정을 구분해서 혹은 따로 접근한 이

유는 두 영역이 항상 연동하지 않음에 있다. 달리 말해, 사무배분과 재정분담이 다른 차원에서 일어날 수 있다. 예를 들어, 사무배분을 하지 않고, 재정분담을 변경할 수 있으며, 그 역도 가능하다. 동시에 주어진 재정 여건에 따라 복지사무를 분담하거나 지방재정확충 규모에 따라 사무나 재정이 연동하기도 한다. 즉, 사무와 재정이 이원화되어 있거나 두 영역 간 상호작용이나 연결 없이 지방재정이나 복지보조금에 따라 비자발로 연계한다. 하지만 분권을 증대하기 위해선 사무와 재정 간 이원화보다는 양자 간 유기적 연계가 필요하다. 물론, 「지방자치법」은 사회복지 사무를 주민복지에 관한 사업으로 나누고 광역과 기초 간 역할을 구분한다. 또한 「지방재정법」은 일부 사업에 한하나 광역과 기초 간 기준보조율을 규정했다. 다시 말해 광역과 기초자치단체 간 관계에서 복지사무와 재정 분담에 관한 기준과 원칙이 분명 존재한다. 그러나 이론과 현실은 다르다. 지자체 사회복지사업 대부분은 국가보조금에 의존한 보조금사업이다(오영삼 외, 2018). 지방비 의무지출이 존재하는 복지사업이 지방 복지사업에서 대부분 차지함은 지방이 중앙의 복지사업을 대신하고 있음을 의미한다. 중앙과 광역 간 사업수행이 분권이 아니기에 광역과 기초 간 사업수행과 분담도 자연스럽게 분권보다는 집권 형태(광역의 판단과 기준)로 이루어질 수밖에 없다. 집권에 기초를 둔 사업 운영은 분명 장점도 있다. 하지만 앞서 열거한 다양한 문제와 더불어 지역사회의 복지 욕구 미충족, 다양성 저하, 안정성 결여(기초 재정부담)와 같은 한계도 발생시킨다. 예를 들어, 수직구조 내 전달체계에서 복지급여와 서비스는 중앙에서부터 수급자에 이르는 긴 절차를 가지기에 비용 대비 효과성이 낮다(이재원, 2021). 요구가 증가하리라 예상하는 청년과 신중년 사업 대상 복지사무는 지방세 지출예산 기능분류에서 빠졌고, 적용할 수 있는 사무배분 기준이 없다. 이는 중앙과 광역 혹은 광역과 기초 간 갈등을 일으킬 수 있는 요인이다. 더 큰 문제는 기초가 수행하는 복지 필수기능 저하다. 기초는 세원이 매우 협소하기에 복지사무 확대로 의무지출이 늘면 가용 자원이 부족해진다. 그러면 일상생활 지원과 같은 필수기능을 위한 재원 부족으로 이어진다. 반면 인구와 재정규모가 큰 자치구(기초) 이 문제에서 벗어나 복지사업을 운영할 가능성이 있다. 즉, 자치구 간 복지급여와 서비스 격차가 발생할 수도 있다.

언급한 문제를 해결하기 위해 큰 틀에선 중앙과 광역 간 역할 분담이 필요하다. 사업 성격에 따라 국가사무, 자치사무, 보조금 운영과 같은 방향을 설정해야 한다(오영삼 외, 2018).

하지만 자치권 확대와 지자체의 역할 강화 기조에 맞춰 광역과 기초 간 복지사무와 재정분담체계를 분석하고 효과적 개선 방향을 제시함은 매우 중요하다. 이상 중요성을 바탕으로 본 연구 목적은 광역과 기초 간 사회복지사무 분담과 복지재정 관계 분석에 있다. 연구 목적을 위해 광역과 기초 간 복지사무 특성과 사무체계가 직면하는 쟁점을 분석했다. 그리고 부산광역시를 사례로 광역과 기초 간 복지재정 관계와 쟁점을 분석하고 복지사무와 재정 분담체계 개선 방안을 제시하였다. 본 연구 내용과 방법은 다음과 같다. 첫째, 복지사무 배분에 관한 이론을 검토한 후, 광역과 기초 간 복지사무체계와 쟁점에 대하여 논의하였다. 둘째, 광역과 기초 간 복지재정 관계와 현황을 분석하였다. 본 연구는 부산시를 사례로 재정 현황과 복지 사업에 관한 지자체의 재정부담과 쟁점을 논의하였다. 끝으로 광역과 기초 간 복지사업에 관한 사무 배분과 재정부담 감소를 위한 주요 원칙을 제시하고 세부 방안을 제시하였다.

## II. 문헌 고찰

### 1. 광역과 기초자치단체 간 사무배분(분담)

광역자치단체(이하 광역)와 기초자치단체(이하 기초)가 우리나라 지자체를 형성한다. 규범적 지방자치 이론은 광역과 기초 간 관계에서 기초 중심의 자치분권을 강조한다. 이론에 따르면 자치이념을 실천하는 공간과 행정단위로서 기초단위가 중요하며, 「지방자치법」도 기초자치단체 우선원칙<sup>1)</sup>을 지향한다. 반면, 지방재정 운영은 사정이 다르다. 기초단위가 가진 자치권에도 불구하고 광역은 기초의 재정운영이나 재정사업에 개입할 수 있다. 심지어 광역이 기초에 재정을 지원하지 않는 사업까지 포함한다.

광역과 기초 간 관계에서 사무배분에 대한 이해는 중요하다. 사무배분은 국가의 법과 제도 절차에 따라 국가 또는 지자체가 사무처리에 관한 이행권한과 최종책임 분산을 의미한다. 즉, 국가 입장에서 사무의 수행 주체별로 법이나 실무상 사무를 배치함이다(최봉석 외, 2015). 중앙과 지방 간 사무배분

원칙은 샤우프 보고서<sup>2)</sup>를 주로 기초로 한다. 샤우프 보고서는 책임 명확성, 능률성, 기초자치단체 우선주의 제시했다. 이후 이 보고서를 활용한 일본은 현지성, 종합성, 경제성 원칙을 추가했다(박광덕, 2014, p.253). 사무배분에 관한 원칙과 별개로 현장에서 사무배분과 설계는 유연하게 적용할 수 있다. 예를 들어, 특정 사회서비스를 기초수준에서 다양하게 운영하고 중앙(광역)정부의 개입은 최소화하면 이 사업은 기초자치단체가 담당하는 기초업무다. 반면, 지역 최저수준 설정과 같이 광역단위의 표준이 필요하다고 판단하면 광역이 업무를 담당할 수 있다. 특정 사업이 법과 정책으로 중앙과 지방사무를 명확히 규정하지 않으면 임의·우연·잠정적으로 사업 범위나 권한 혹은 책임을 결정한다.

「지방자치법」이 규정한 중앙, 광역, 기초 간 사무배분 원칙도 현실에서 유연하게 적용할 수 있다. 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에서 규정한 자치분권에 대한 국가 정체성은 [국가-지방자치단체]의 수직체계를 반영한다. 이는 미국과 같은 연방제 국가 특징은 [중앙정부-지방정부]의 수평체계와 구분된다. 일반적으로 수직체계는 정부 간 같은 사무를 담당하도록 업무분장을 구성한다. 「지방자치법 시행령」 별표가 규정한 사무배분에서 광역과 기초 간 같은 사무 명칭이 중복으로 나열된 사례가 많다. 왜냐하면 개별 사업의 계획과 집행 그리고 사업관리를 한 정부 단위가 총괄하기보다는 단계별로 구분하기 때문이다. 예를 들어, 재정부담과 감독은 광역이 담당하고 사업집행은 기초가 하는 경우, 혹은 기초와 광역이 모두 재정을 담당하는 경우 등 정부 단위별로 업무를 분담하였다. 정부에 따라 다른 사업을 진행함이 아니라 같은 사업을 관리와 감독은 광역이, 시행은 기초가 하는 형태를 주로 가진다. 2000년 이후 두드러진 중앙과 지방정부 간 사무배분 변화는 국가 사무 지방이양, 특별행정기관 정비, 국고보조금의 지방이양이다. 특히, 국기와 지자체 간 공동사무를 확대했다. 공동사무는 중앙정부가 기초자치단체에 사무를 위탁하는 위임 형태로 추진했다(표 1). 이는 사회복지 분야에서 자주 확인할 수 있다. 이 구조하에서 재원 공급자로서 중앙정부의 역할은 증가했고, 사회복지서비스 전달과 실행은 읍·면·동 주민자치센터, 보건소, 그리고 다양한 비영리민간단체에서 담당했다.

1) 「지방자치법」 제14조(지방자치단체의 종류별 사무배분기준) ③ 시·도(광역)와 시·군 및 자치구(기초)는 사무를 처리할 때 서로 경합하지 아니하도록 하여야 하며, 사무가 서로 경합하면 시·군 및 자치구에서 먼저 처리한다.  
 2) 샤우프 보고서는 미국 샤우프(Carl S.Shoup)를 단장으로 한 재정개혁안(Report on Japanese Taxation of 1949)이다. 이 보고서를 바탕으로 일본은 세계개혁을 시도했다.

표 1. 지방자치단체 사무구분체계

	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법 9조 1항 전단 및 2항</li> <li>동법 제103조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법 9조 1항 후단 및 2항</li> <li>동법 제103조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방자치법 102조, 104조, 108조</li> <li>정부조직법 6조 1항</li> </ul>
사무성질 판단 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>자치단체가 자기 책임과 부담 하에 주민의 공공복리를 위하여 처리하는 사무와 자치단체의 존립 목적을 위한 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가사무 중 법령의 규정에 따라 지방자치단체에게 위임한 사무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가이해관계가 현저한 사무로서 시도지사, 시장·군수·구청장이 위임받아 처리하는 국가사무</li> </ul>
경비 부담	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령에 명문의 규정이 없거나 있더라도 보조할 수 있는 사무</li> <li>(지방 자체 지원 + 국가 장려 보조금)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업비 일부를 국가가 부담하는 사무</li> <li>(지방자체재원 + 국가 부담금)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>전액 국비보조로서 교부금 성격을 가진 사무</li> <li>(국가전액부담)</li> </ul>
국가 감독	<ul style="list-style-type: none"> <li>소극적 감독(합법성)</li> <li>법률에 규정된 감독 수단에 한정</li> <li>행정안전부, 시·도지사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소극적 감독 및 제한된 범위의 감독</li> <li>법정수단 + 지시 등</li> <li>주무부처</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소극적 감독과 적극적 감독</li> <li>위법성 및 부당사항 감독</li> <li>시정, 취소, 정지, 이행명령, 대집행 등</li> </ul>
지방의회 관여	허용	허용	원칙적 관여 불가 (사무수행에 필요한 경비 부담에 한해 관여)
단체장 지위	자치단체 기관적 지위	자치단체 기관 + 간접적 국가기관적 지위	국가기관적 위치

자료: 정홍원 외(2020). 중앙·지방, 광역·기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구.

## 2. 광역과 기초자치단체 간 복지사무체계 쟁점: 임의, 비효율, 책임

지자체의 자치권은 법률로 보장받는다. 하지만, 국가 정책 결정과 집행과정에서 지자체의 실제 참여는 미약하다. 우리나라는 사무분권에서 수직체계를 유지하고 있다. 「사회보장기본법」 제5조는 사회보장에 관한 국가와 지방자치단체의 책임을 중첩으로 규정한다. 자세히 살펴보면 사회복지서비스 보장과 소득보장에 관한 국가와 지방자치단체의 책무, 비용부담 의무, 사회보장 전달체계 구축에 관한 의무도 중첩으로 각 정부가 권한과 책임을 진다. 하지만 같은 법에선 책임의 공동성도 인정한다. 「지방자치법」은 사무불경합의 원칙을 규정하지만, 광역과 기초 간 중복 사무도 허용한다. 그뿐만 아니라 광역과 기초 간 사무경합과 공동사무에 대한 구분도 명확하지 않다. 「지방자치법」은(제13조) 자치단체 종류와 관계없이 공통 사무를 7개 기능별 분야에서 61개 사무(복지사무 10개)를 열거한다. 따라서 국내 정부 간 관계는 법이 규정하는 형식은 중첩형(수평관계) 모형이지만 실제로는 포함형(수직관계)이다.

「지방자치법」은 지자체의 종류별 사무배분 기준을 제시하고 있다(제14조). 예를 들어, 첫째, 광역은 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무, 둘째, 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무,

셋째, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무, 넷째, 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무, 다섯째, 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무, 여섯째, 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무와 같은 기준을 가진다. 반면, 기초는 「지방자치법」 제14조 제1호에서 시·도 사무를 제외한 사무를 맡는다. 이처럼 사무배분의 기본 원칙은 존재하나 현실에서 이 원칙을 제대로 적용하지 않는다. 특히, 사회복지영역은 각 지자체가 단독으로 사무를 수행하기보다는 공동사무 형태를 가진다. 정부 간 관계 속 복지사무는 법률, 재원, 책임 주체 등 현실 상황에 따라 다양하게 설계한다. 최적 거버넌스 구조에서 사무배분을 결정함이 아니라 주로 중앙정부의 정책 판단에 따라 임의 설정한다.

서비스 전달체계도 사회복지의 수직적이면서 복잡한 구조를 가진다. 공공영역에서 사회복지서비스 전달체계는 주로 중앙과 지방 간 수직체계를 구성한다. 즉, 재정 지원과 관리는 중앙이나 광역이 담당하고, 기초는 복지사무 실행을 담당한다. 한편, 사회복지의 서비스 전달을 주로 수·위탁을 통한 민간을 중심으로 이루어진다(김영중, 2017). 대표 예가 지역사회 사회복지관이다. 사회복지의 공공에서 다양한 정부뿐만 아니라 민간전달체계가 개별로 참여·운영하는 구조를 가지기에

복잡한 전달체계를 구성한다. 따라서 수급자 관점에서 사회복지서비스를 보면 정책 결정, 자원 동원, 서비스 공급이 일원화가 아닌 분산되어 있어 이해하기 어렵고 복잡한 절차를 가진다. 복잡성과는 별개로 사회복지 사무는 정부 모든 단위와 민간까지 개입하기에 안정성과 사무 책임성 관리에 유리하다. 하지만 같은 사무에 관해 다수 단위가 중복업무를 수행한다. 따라서 행정관리의 효율성은 상대적으로 취약한 구조를 가진다. 또한, 사업 성과를 다양한 주체가 책임지기에 특정 주체가 사업을 발전시키고 성장시킬 동력이 낮다.

사회복지는 타 분야에 상대적으로 더 많고 다양한 제도, 법, 주체가 얽혀 있다. 따라서 완벽한 책임성이나 보편성을 가진 주체가 전면에서 사업을 운영하고 책임지는 일은 거의 없다(표2). 최적 대안이나 주체를 설정할 수 없음이 현대 사회복지의 특징이다. 하지만 운영 주체 간 역할과 책임, 구조, 운영 적절성은 여전히 몇 가지 문제를 가진다. 첫째, 비용·효과성이 떨어진다. 복지사무에서 역할 관계와 기능이 복잡 그리고 중층으로 이루어져 있다. 같은 사무를 다양한 조직이 관여하기에 행정과 재정의 비효율성이 발생할 수밖에 없다. 또한 서비스 이용자 관점에서 행정의 복잡성과 더불어 시간 낭비도 발생할 수 있다. 둘째, 정보격차와 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 사업 성과를 다양한 주체가 책임짐은 책임소재가 명확하지 않을 수 있다는 말과 같다. 즉, 주체에 따라 도덕적 해이가 발생할 수 있다. 그리고 주체마다 정보에 대한 접근성과 권한이 다르기에 정보격차도 발생한다. 셋째, 사업과 성과에 대한 평가 기준이 상위조직 관점에서 이루어진다. 예전과 달리 정보사회로 진입하면서 다양한 정보와 지식을 다양한 주체가 습득할 수 있다. 이 변화를 기반으로 사업관리와 책임 기준을

상급 조직의 기준이나 관점이 아닌 현장 여건과 관점으로 전환해야 한다. 사회복지지는 문서가 아닌 현장에 답이 있다(남석인 외, 2022). 현장 정보나 상황을 습득하고 이해하기 어려운 상위기구의 개입은 최소화할 필요가 있다. 동시에 복지사업 수혜자나 서비스 이용자가 서비스를 직접 판단하고 평가는 절차와 과정이 더 중요하다.

### 3. 광역과 기초 간 복지재정 부담

#### 가. 자치구(기초) 지방세입 구조

기초자치단체는 사회복지사업 최종 전달체계를 담당한다. 특·광역시에서 대부분 복지서비스 관련 사무는 자치구에 갈때 기 형태로 아래에 집중한다. 자치구는 다양한 복지사무를 직접 수행하며 재정부담도 함께 공유한다. 예를 들어, 기초연금사업은 자치구 재정에 상당히 큰 부분을 차지한다. 자치구는 기초연금에 관한 사무를 수행할 뿐만 아니라 재원도 중앙·광역과 함께 담당한다. 기초 사회안전망에 속하는 복지보조사업도 자치구 의무분담 비율도 있다. 현금급여사업의 지출 수준은 중위소득 혹은 국민연금 기준값 등과 같이 재정 여건과 상관없이 결정된다. 이에 따라 자치구 일반재원 세입 여건과 의무적 지방비분담조건을 미리 설정한 복지사업의 지출 수위를 적절히 연계하지 못하면 자치구 재정은 상당한 압박을 받는다(박지현, 2013). 즉, 재정 자율성과 책임성이 지속해서 취약해진다. 동시에 전국 단위의 표준 복지사업을 우선해서 수행하면 지역 맞춤형 복지사업은 재정압박으로 수행에 어려움을 겪는다. 형식상 자치구 재정규모는 지속해서 증대하였다. 하지만 앞서 언급한

표 2. 국고보조사업 하 사회복지사업 사무배분구조(예)

구분	국민기초생활보장	기초연금	영유아보육
권한과 책임	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체	국가, 지방자치단체
정책결정 계획수립	보건복지부 장관	보건복지부 장관	중앙정부, 지자체
정책평가	보건복지부 장관	보건복지부 장관	보건복지부 장관
집행 및 관리	시·군·구	시·군·구 특별자치시장, 특별자치도지사	국가, 지자체
재원분담	국가, 시도, 시군구	국가, 시도, 시군구	국가, 지자체
사무구분	국가사무 기관위임사무	국가사무 기관위임사무	국가사무 기관위임사무

자료: 김승연, 이슬이(2017, p.103).

이유로 재정자립도와 재정자주도가 지속해서 감소하다 2022년 이후로 조금 상승하는 추세다(표 3). 한편, 최근 10년 동안 전국에서 자치구의 지방세 수입은 상대적으로 불리한 상황에 놓였다. 자치구 지방세는 등록면허세(등록분, 면허분), 재산세, 주민세(사업소분, 종업원분)인데, 해당 세목의 세수 여건이 연도별로 불규칙하고 다른 세목과 비교하여 상대적으로 신장성이 불리했다. 같은 맥락에서 최근 10년 동안 자치구의 재정자립도와 재정자주도는 지속해서 감소했다. 재정자주도의 감소 규모가 상대적으로 더 크음 고려했다면, 광역(특·광역시 본청)의 조정교부금제도가 자치구 재정을 지원하는 데는 한계가 있었다.

#### 나. 자치구 재정과 사회복지비 부담

이전과 달리 지방재정규모가 지속해서 증대했다. 세출 비중에서 중앙정부와 비교해도 상당한 비교 위치를 차지한다. 하지만 이는 형식적 수치에 불과하다. 지방 세출에서 복지비 비중이 높다. 지방재정에서 사회복지비<sup>3)</sup>는 2019년 28.6%였으며, 지속해서 증가해 23년 31.5%를 차지했다. 이는 지방재정 영역(예: 공공행정, 환경보호, 수송 및 교통, 국토 및 지역개발 등)에서 가장 큰 비중이다(지방재정365, 2023). 복지재정에서 사회복지지출의 90% 정도는 보조사업이며 자체사업의 비중은 상당히 낮다. 이 비중은 자치구에서 더 명확히 드러난다

표 3. 지방자치단체 유형별 재정자립도와 자주도 추이

(단위: %)

재정자립도 추이							
연도	전국 평균	특별시	광역시	도	시	군	자치구
2011	51.9	88.8	53.8	33.0	38.0	17.0	36.6
2012	52.3	88.7	55.0	34.8	37.1	16.4	36.0
2013	51.1	87.7	52.7	34.1	36.8	16.1	33.9
2014	50.3	82.6	52.6	33.2	36.5	16.6	31.1
2015	50.6	82.7	52.4	33.8	35.8	17.0	29.2
2016	52.5	83.0	55.3	35.9	37.4	18.0	29.7
2017	53.7	83.3	55.6	38.3	39.2	18.8	30.8
2018	53.4	82.5	53.9	39.0	37.9	18.5	30.3
2019	51.4	80.1	50.7	36.9	36.8	18.3	29.8
2020	50.4	79.4	48.1	39.4	33.5	17.3	29.0
2021	48.7	78.9	45.6	36.5	32.3	17.3	28.5
2022	49.9	79.5	48.4	40.0	31.8	15.9	28.3
2023	<b>50.1</b>	<b>79.4</b>	<b>48.6</b>	<b>39.2</b>	<b>32.3</b>	<b>16.6</b>	<b>29</b>

  

재정자주도 추이							
연도	전국 평균	특별시	광역시	도	시	군	자치구
2011	76.7	89.7	70.3	47.5	68.7	62.7	56.2
2012	77.2	89.6	71.9	49.2	68.4	62.9	55.6
2013	76.6	88.5	69.9	48.8	67.7	63.9	52.2
2014	74.7	83.3	67.8	46.8	66.1	63.5	48.2
2015	73.4	83.3	66.3	45.8	64.9	62.9	45.9
2016	74.2	83.7	68.0	47.3	65.9	62.9	47.0
2017	74.9	84.0	68.0	49.1	67.2	64.1	48.7
2018	75.3	83.2	66.6	50.2	66.4	65.2	47.2
2019	74.2	80.9	65.5	48.9	64.8	65.3	46.1
2020	73.9	80.2	62.5	50.6	63.8	64.9	45.5
2021	70.8	79.6	59.3	46.5	60.9	61.2	44.8
2022	73.4	80.2	63.0	51.7	62.5	64.2	45.2
2023	<b>74.1</b>	<b>80.0</b>	<b>63.6</b>	<b>51.0</b>	<b>62.1</b>	<b>65.0</b>	<b>45.0</b>

주: 세외수입 회계 규정 개편 전 기준(지방재정365, 2023)

3) 사회복지비 산출방식=사회복지 분야 예산/자치단체 예산규모×100. 식에서 말한 사회복지 분야는 8개 부문(기초생활보장, 취약계층 지원, 보육·가족 및 여성, 노인·청소년, 노동, 보훈, 주택, 사회복지일반).

(표 4). 자체사업 비중을 보면 최저는 대전 동구이며 8.2%에 불과하다. 광역시와 도의 경우 최저는 각각 33.9%(부산), 25.8%(전북)이며 전국 평균은 37% 이상이다. 사회복지 비중은 이와 반대다. 가장 높은 복지사업 비중을 차지하는 곳은 부산 북구(71.4%)이며 광역시에서는 부산(43.1%)이 가장 높았다.

사회복지비 비중과 더불어 보조금사업 규모와 기초연금 지급률을 살펴보았다(표 5). 보조금사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 영역은 사회복지다. 23년을 기준으로 국고보조금에서

사회복지가 차지하는 비중은 절반(53.1%)을 넘는다(나라도움, 2023). 이를 고려할 때, 지방에서 보조금사업 비중은 국가 사회복지사업 비중으로 봐도 큰 무리가 없다. 한편, 사회복지 사업을 위한 의무지출에서 가장 큰 비중을 차지하는 영역은 기초연금이다. 복지예산(약 109조, 2023년)에서 기초연금은 약 20% 이상(22조 5천억 원, 2023년)을 차지한다. 따라서 광역과 기초자치단체에서 기초연금은 가장 큰 중앙정부가 주관하는 복지사업이다. 특별·광역시를 기준으로 부산은 광주에 이어서 가장 높은 수준의 보조금사업을 진행하고 있다. 반면

표 4. 지방자치단체 유형별 자체사업과 사회복지비 비중 현황(2023년 기준)

(단위: %)

		특별시	광역시	도	시	군	자치구
자체사업 비중 (전국 평균 37.9%)	평균	48.2	38	32.8	33.9	31.4	19.1
	최고	48.2 서울본청	42.4 인천본청	42.1 경기본청	58 경기과천시	42.7 울산울주군	42.9 서울강남구
	최저	-	33.9 부산본청	25.8 전북본청	21.5 전남목포시	15.9 충남부여군	8.2 대전동구
사회복지 비중 (전국 평균 31.5%)	평균	36.1	39.2	38.8	33.4	21.6	57.5
	최고	36.1 서울	43.1 부산	44 경기	50.5 경기의정부	44.2 대구달성	71.4 부산북구
	최저	-	27.5 울산	22.1 전남	19.3 경기과천	7.5 경북울릉	36.3 서울중구

주: 일반과 특별회계 합 당초예산 순계 기준(지방재정365, 2023)

표 5. 보조금사업 비중과 기초연금 지급 현황(2023년 기준)

(단위: %)

시도별	시도별 평균	특별·광역시	도	시	군	자치구	기초연금수급률
단체별 평균	47.2	37.6	54.9	54.3	52.8	64.6	66.75
서울	38.5	28.5	0.0	0.0	0.0	56.6	54.86
부산	46.1	46.1	0.0	0.0	46.4	68.9	71.89
대구	49.2	45.1	0.0	0.0	57.9	71.0	70.22
인천	47.7	41.6	0.0	0.0	55.9	69.6	72.03
광주	51.1	47.0	0.0	0.0	0.0	73.7	66.71
대전	51.7	43.2	0.0	0.0	0.0	74.5	65.45
울산	44.7	39.9	0.0	0.0	47.7	70.1	65.7
세종	41.5	38.6	0.0	0.0	0.0	0.0	55.46
경기	44.4	0.0	47.5	51.5	45.6	0.0	61.98
강원	47.3	0.0	57.1	53.0	48.4	0.0	69.16
충북	47.8	0.0	59.4	54.1	48.6	0.0	71.16
충남	51.4	0.0	59.1	55.8	58.2	0.0	72.68
전북	55.3	0.0	62.2	61.5	55.4	0.0	74.88
전남	51.2	0.0	61.4	57.6	57.0	0.0	79.35
경북	50.7	0.0	59.5	54.0	51.4	0.0	75.43
경남	51.5	0.0	60.8	56.9	50.9	0.0	73.22
제주	43.5	0.0	40.9	0.0	0.0	0.0	61.32

주: 재정지표 보조사업비중(지방재정365, 2023), 기초연금 인구 대비 지급률은 2023년 10월 기준(복지로, 2023)

자치구는 타 시도보다 높은 수준은 아니었다. 하지만 기초연금 지급률은 71.89%(2023년 10월 기준)로 인천을 제외하고 가장 높은 수치를 보였다. 이 결과를 보면 부산시는 부산시 자체사업은 가장 적게 하면서 중앙정부의 복지사업은 많이 하는 지자체임을 알 수 있다. 보조금사업과 기초연금 지급률을 고려할 때, 부산은 특별과 광역시에서 가장 높은 수준의 국가사업, 즉 보조금사업과 의무지출을 경험하고 있다고 해석할 수 있다.

전반적으로 일부 지역을 제외하고 지방 복지사업 대부분이 중앙정부 법률에 기초한 전국 표준사업을 수행하고 이 사업을 위한 복지비를 지출하고 있다. 지방에서 수행하는 복지사업 대부분은 중앙정부가 규정한 의무 국가사업이다. 다시 말해, 중앙정부의 지시를 반드시 따라야 할 의무사업(주로 보조금)이 지역 복지를 구성하기에 중앙과 지역 간 수직적 집권 구조가 강하게 나타난다. 이 구조 속에서 기초와 광역을 포함한 지자체는 지역사회 문제해결을 위한 적극적 주체로 나서기 어렵다. 중앙정부의 국고보조사업을 신설 혹은 확대하지 않으면 지방 복지사업은 현재 수준에서 머무를 수밖에 없다.

사회복지비의 비중은 지자체 유형별 차이가 있어 복지지출 증대가 지자체에 미치는 영향도 차이가 있다. 서울특별시와 광역시를 포함한 대도시 본청의 세출에서 사회복지비 비중은

대부분 30%를 넘으며, 최저도 27% 이상이다. 시와 군은 40% 이상도 존재하지만 10% 이하 지역도 있다. 자치구에서 복지비 부담 격차는 다른 지자체에 비해 크다. 2023년 당초 예산 기준으로 가장 높은 자치구는 부산 북구로 71.4%이며 서울 중구는 36.3%로 가장 낮다. 자치구는 자체사업 비중이 평균 19.1%에 불과한 가운데 절반 정도의 재원을 사회복지비로 충당해야 한다. 재정기능에서 보면 일부 기초지자체는 보건복지부 산하 행정기관의 역할을 담당한다. 특히 기초에서 수행하는 기초연금은 이 구조와 형태를 명확히 보여준다. 보조금을 기본으로 하는 사회복지비 비중이 높은 자치구는 재정 측면에서 자치 단위의 기능과 역할을 제한받는다. 쉽게 말해서 지역 맞춤형 사회복지사업(자체사업을 통해 사회복지)을 자치 단위에서 할 여건과 재정이 부족하다.

### III. 부산시 광역과 기초 간 복지재정관계

#### 1. 부산시 자치구 재정과 사회복지 지출

2023년 최종예산을 기준으로 부산 중구의 재정규모는 1,913억 원이다. 반면 해운대구는 7,988억 원으로 4.1배 이상 차이가 난다(표 6). 재정규모가 다르기에 복지사업에 대한 기

표 6. 부산광역시 자치구의 지방세입 규모와 구조(2023년)

(단위: 백만 원, %)

구명	규모	지방세	세외수입	지방교부세	조정교부금	보조금	보전수입 등	사회복지비 규모(단위: 억)		
								2013(비중)	2023(비중)	증가규모(비중)
본청	235,890	64,486	14,098	17,897	7,044	105,484	23,183	24,864(29.7)	66,135(43.1)	41,272(13.41)
중구	191,326	36,523	11,902	24,131	27,195	86,321	5,254	317(31.1)	915(47.8)	598(16.63)
서구	347,004	37,664	12,393	18,000	51,300	217,266	10,381	814(49.3)	2,139(61.6)	1,325(12.34)
동구	349,647	49,338	14,288	31,427	45,040	201,113	8,442	754(49.3)	2,100(60.0)	1,345(10.68)
영도구	373,472	27,120	10,479	25,000	54,316	225,303	20,161	856(55.8)	2,344(62.7)	1,489(6.88)
부산진구	746,143	126,396	36,023	8,900	52,307	505,542	16,975	1,679(54.5)	5,129(68.7)	3,450(14.16)
동래구	484,820	87,798	21,599	9,800	38,900	302,925	23,797	996(50.8)	3,056(63.0)	2,061(12.2)
남구	569,188	90,258	25,712	14,044	48,690	336,697	53,787	949(48.6)	3,399(59.7)	2,450(11.08)
북구	617,302	54,259	17,243	24,000	61,000	439,838	20,961	1,559(62.6)	4,406(71.3)	2,847(8.69)
해운대구	798,833	195,584	43,362	10,000	22,536	500,541	26,810	1,724(53.8)	5,043(63.1)	3,319(9.26)
사하구	628,287	80,765	26,223	23,000	71,810	410,648	15,842	1,637(58.2)	4,127(65.6)	2,490(7.42)
금정구	547,801	70,236	26,685	21,800	52,849	340,252	35,978	1,123(49.2)	3,357(61.2)	2,234(12.02)
강서구	421,860	151,911	28,529	10,000	16,000	209,002	6,417	443(28.2)	2,004(47.5)	1,560(19.24)
연제구	455,109	66,900	22,148	14,584	38,760	280,552	32,165	941(47.2)	2,804(61.6)	1,863(14.33)
수영구	406,029	67,502	15,944	13,500	36,640	244,152	28,291	719(47.5)	2,514(61.9)	1,795(14.4)
사상구	508,032	79,998	19,909	13,207	38,744	333,006	23,169	1,233(54.5)	3,371(66.3)	2,138(11.84)

주: 지방재정 현황(지방재정365, 2023)

초가 가지는 지방재정 압박과 부담 정도는 다를 수밖에 없다. 자치구 세입을 살펴보면 보조금이 차지하는 비중이 절대적으로 높다. 보조금 비중은 평균 59.8%(본청 포함)이며 최저 45.1%(중구)에서부터 최고 71.2%(북구)까지 다양한 분포를 형성한다. 부산 자치구 세출예산에서 본청을 포함한 사회복지비 비율은 2023년 기준으로 평균 60.3%다(본청 비포함 61.4%). 중구가 가장 낮은 47.8%며 북구는 71.3%로 가장 높다. 북구는 세출예산 70% 수준이 보조금이고 사회복지지출이 70%다. 즉, 세출사업 대부분은 보조금을 재원으로 하는 복지사업이다. 사회복지비 비율은 10년 동안 계속 증가했는데 2013년도의 경우 전체 자치구 사회복지비 비율의 평균은 48.1%였는데 2023년도는 60.3%로서 세출에서 12.2% 이상 증가했다. 복지비 비율의 증가 추세는 자치구별로 다양하다. 강서구는 복지비 지출 비중이 비교적 낮은 47.5% 수준이지만 2013년도와 비교하면 19.2% 이상 증가했다. 영도구, 북구, 해운대구, 사하구를 제외한 대부분 구와 본청은 사회복지비

지출이 10% 이상 증가했다. 같은 기간 동안 영도구는 사회복지비 비율의 증가 수준이 6.8%로서 다른 구보다 적지만 세출에서 복지비가 차지하는 비중은 62%로 높은 수준을 유지하고 있다.

2013년도 부산 자치구 전체 재정규모는 2.9조 원에서 2023년도 7.3조 원으로 3.4배 이상 성장했지만, 자체 세입보다는 의존 수입이 중심이기에 재정 취약성은 커졌다(표 7). 복지비 비중 추세와는 반대로 재정자립도와 재정자주도는 낮아졌다. 2023년을 당초 예산을 기준으로 부산 전체의 재정자립도와 자주도는 각각 46.0%와 58.5%다. 전국을 기준으로 보면 재립도는 1%p가량 높고(전국 평균은 45.0%) 자주도는 10.5%p가량 낮다(전국 평균 69.0%). 자립도를 기준으로 보면 영도구는 10%로 가장 낮고 강서구는 42%로 가장 높았다. 자주도는 북구가 25%로 가장 낮았고 중구가 51.2%로 가장 높았다. 10년간 자립도 감소 폭을 살펴보면 연제구가 13% 이상 감소했고 다음으로 금정구였다. 서구는 거의 변화가 없었

표 7. 부산광역시 자치구의 재정자립도와 자주도

(단위: %)

	2023 재정 자립도	2013 재정 자립도	자립도 규모 변화	2023 재정 자주도	2013 재정 자주도	자주도 규모 변화	2023 자체수입 <sup>4)</sup>	2023 자주재원	2023 일반회계
전국계	45.0	51.1	-6.1	69.0	76.6	-7.6	118조	62조 8천억 원	262조 2천억 원
부산계	46.0	56.6	-10.6	58.5	74.1	-15.6	6조 4천억 원	1조 7천억 원	13조 9천억 원
본청	20.4	26.3	-5.9	32.9	42.9	-10	4조 8천억 원	1조 3천억 원	11조 5천억 원
부산구계 (본청 제외)	41.7	51.8	-10.1	53.2	69.9	-16.7	1조 4천억 원	9,187억 원	7조 3천억 원
중구	23.7	30.0	-6.3	51.2	59.2	-8	441억 원	513억 원	1,866억 원
서구	13.6	13.6	0	33.8	38.4	-4.6	467억 원	693억 원	3,431억 원
동구	17.3	19.8	-2.5	39.5	46.5	-7	593억 원	764억 원	3,435억 원
영도구	10.7	14.4	-3.7	32.5	40.8	-8.3	396억 원	805억 원	3,693억 원
부산진구	21.3	30.8	-9.5	29.7	42.4	-12.7	1,561억 원	612억 원	7,320억 원
동래구	22.3	25.9	-3.6	32.5	42.4	-9.9	1,059억 원	487억 원	4,756억 원
남구	19.6	26.9	-7.3	30.8	47.1	-16.3	1,091억 원	627억 원	5,572억 원
북구	11.1	15.9	-4.8	25.0	31.9	-6.9	678억 원	850억 원	6,117억 원
해운대구	29.6	34.1	-4.5	33.7	42.0	-8.3	2,315억 원	325억 원	7,835억 원
사하구	16.4	22.0	-5.6	31.7	35.1	-3.4	1,021억 원	948억 원	6,212억 원
금정구	17.1	26.6	-9.5	30.8	42.7	-11.9	925억 원	746억 원	5,421억 원
강서구	42.7	47.8	-5.1	48.9	59.9	-11	1,794억 원	260억 원	4,200억 원
연제구	18.7	32.3	-13.6	30.7	48.9	-18.2	839억 원	533억 원	4,478억 원
수영구	20.0	26.1	-6.1	32.5	46.8	-14.3	800억 원	501억 원	4,003억 원
사상구	19.1	25.8	-6.7	29.5	39.9	-10.4	957억 원	519억 원	5,001억 원

4) 자체수입=지방세+세외수입, 자주재원=교부세+교부금+보전금

다. 자수도 경우, 연재구가 18.2%로 가장 많이 감소했고 다음으로 남구와 수영구 순이었다. 가장 작은 감소폭은 사하구로 3.4% 감소하였다. 10여 년 동안 부산 거의 모든 자치구에서 재정자주도는 감소했다. 이와 달리 자치구에서 사회복지비 비율은 지속해서 증가했다. 복지사업비 대부분은 국시비보조사업에서 충당한다. 보조금사업에서 상당 부분은 의무지출 규정이 있다. 즉, 보조금으로 운영하는 사회복지사업은 자치구가 의무적으로 사업비를 충당해야 하는 구조다. 의무지출 규정이 있는 사회복지비의 증가는 재정자주도 감소에 영향을 미친다. 다시 말해, 자치구 일반재원은 중앙정부 혹은 부산시의 복지보조사업에 대한 지방비 분담(사업비 매칭을 통한 의무지출)을 위한 재원으로 지출되어야 한다.

## 2. 부산시 자치구 재정 배분

자치구 일반 행정경비 지출을 보장하기 위해 조정교부금 제도를 운용한다. 자치구는 지방교부세 내 보통교부세를 받지 않는 대신 시본청으로부터 자치구 조정교부금을 통해 재정수요에 대한 지출 재원을 보장받는다. 부산광역시는 시세 가운데 보통세의 22%를 조정교부금 재원으로 설정한다. 기준재정수요와 기준재정수입의 차이가 자치구 재정부족액이며 조정교부금은 이 부족액을 채워주는 방식으로 자치구별로 배분한다. 사회복지 분야의 기준재정수요의 측정항목은 복지지출 부문별로 설정한다. 기준재정수요와 기준재정수입의 차이가 자치구 재정부족액이며 조정교부금은 이 부족액을 채워주는 방식으로 자치구별로 배분한다. 사회복지 분야의 기준재정수요의 측정항목은 복지지출 부문별로 설정한다. 특·광역시별로 차이는 있지만, 측정항목과 단위에서 대부분 비슷한 구조이다. 다만, 조정률에서는 특·광역시별로 다양한 편이다. 서울특별시는 재정부족액 전액 이상을 보장한다. 시본청세의 22.6%를 재원으로 설정하는데, 시세의 수입 상황이 양호하기 때문이다.

2021년 부산광역시 조정률은 53.1%로 상당히 낮다. 부산광역시는 조정률이 높지 않기에 자치구 재정은 불안정할 수밖에 없다. 이 불안정성은 자치구 재정지출에서 높은 비중을 차지하는 사회복지비 지출에 대해 기준재정수요, 즉 적절한 수준의 지출을 보장하기 어려운 문제를 초래한다. 자치구 사회복지비에 대한 재원 보장을 조정교부금에서 담당하는 데 한계가 발생하면 다른 전략을 사용할 수 있다. 바로 지방비 부담분

의 광역과 기초 간 분담 비율에서 지출 재원 보장이다. 자치구가 부담해야 하는 비율을 최소로 하고, 광역이 담당하는 분담 비율을 늘리는 방식이다. 조정교부금과 보조금 분담 비율 조정은 지방재정조정제도 안에서 연계할 수 있다. 부산시 내부자료(2021)에 따르면 자치구 복지보조사업에서 시본청 소관의 국시비보조사업은 당초예산 기준으로 485개 5.5조 원이다. 지방 광역시 전체 자치구 복지사업에서 자치구 구비 비중은 8.8%(2021년 당초) 수준이다. 이 비중은 자치구의 자체 복지사업과 보조사업 구비까지 모두 포함했다. 자치구의 자체 복지사업의 수와 규모가 크지 않다는 점을 고려할 때, 국시비보조사업에서 부산 자치구의 복지비 부담 수준은 상대적으로 크지 않다. 부산광역시의 조정교부금 조정률은 낮지만 시비보조를 통해 기초 복지비 지출 부담을 조정한다고 해석할 수 있다. 부산시는 조정교부금 보다는 보조금 지원을 통해 자치구 복지재원 지출을 보장한다. 비록 적은 부담(3.1% 수준)이지만 자치구 재정 수준에 따라 재정압박을 초래할 수 있다.

2021년 기준으로 부산광역시의 복지보조사업과 재정부담을 살펴보면 <표 8>과 같다. 사업 수를 살펴보면 보육가족여성 분야가 가장 많은 123개이고 아동·청소년 122개로 다음 순이다. 총사업비 기준으로 재원 규모는 노인복지비가 35.3%로 가장 높고 기초생활보장(34.9%), 보육가족여성(13.7%) 순이다. 장애인복지의 경우 사업 수는 70개로 많지만, 총사업비에서 비중은 7.7% 수준이다. 즉, 장애 영역에서 소규모 보조사업이 많은 편이다. 복지 부문별로 사업비 재원 구성은 상당히 다양하다. 전체 5.5조원 가운데 국비보조율은 70.4%이며 시비는 26.5%를 차지한다. 자치구(구군비)는 3.1% 수준이다. 기초생활보장과 노인복지 분야의 국비보조율이 높는데, 국비비율이 각각 84.2%와 70.1%를 차지한다. 기준보조율이 높고 차등보조율에서 인상보조율을 적용받는 사례가 많다.

## 3. 복지사업에 대한 자치구 부담: 부산 복구 사례

자치구 복지재정을 대부분 차지하는 요소, 즉 재정부담에 영향을 미치는 보조사업은 기초연금, 보육서비스, 생계급여, 아동수당이다. 이들 사업을 위한 재원 구성에서 자치구 분담비율의 적절성도 문제지만 더 큰 문제는 재원 규모가 지속해서 증가함에 있다. 노인 인구의 증가, 아동 보육에 대한 욕구 증대와 같은 시대 변화는 재원 규모를 지속해서 늘린다(주은수, 2017; 신현중, 현승현, 2021). 부산 복구 사례를 살펴보면

표 8. 복지보조사업에서 부산시본청과 자치구 간 재원분담(2021년)

(단위: 개, %, 백만 원)

부문	사업수	재원구성비중					총사업비 규모
		국비	시비	구군비	자부담	총사업비	
기초생활보장	24	84.2	14.4	1.4	0.0	100.0	1,919,241
취약계층	17	39.3	53.0	7.8	0.0	100.0	23,907
장애인	70	56.9	43.1	0.0	0.0	100.0	424,017
아동청소년	122	58.1	34.8	7.0	0.1	100.0	292,660
보육가족여성	123	56.1	37.1	6.6	0.2	100.0	754,349
노인	50	70.1	26.6	3.3	0.0	100.0	1,945,219
노동	45	47.4	44.4	8.1	0.1	100.0	55,283
보훈	13	38.6	56.1	5.3	0.0	100.0	39,655
기타	21	19.7	79.0	1.2	0.1	100.0	51,370
합계	485	70.4 (3,874,825)	26.5 (1,459,036)	3.1 (170,129)	0.0 (1,728)	100.0	5,505,701

자료: 부산시 내부 자료

주요 복지사업에서 구비 부담금은 2015년 54.8억 원에서 2021년 124.1억 원으로 2배 이상 증가했다. 구의 복지재정은 특정 사업에 집중했다. 2015년도 기초연금에 대한 구비 부담금은 11.2억 원에서 2021년도는 40.9억 원으로 3.6배 이상 증가했다. 보육서비스도 23.6억 원에서 45.7억 원으로 약 2배 가까이 증가했다. 구가 부담하는 재정증가를 고려할 때, 자치구 복지재정의 쟁점은 전체 사회복지비에서 발생하기보다는 일부 대규모 복지재정사업에서 발생한다고 해석할 수 있다. 자치구 복지재정의 전체 수준을 확대해야 할지 아니면 쟁점 혹은 부담이 큰 특정 복지보조사업에 관한 재원 구성이나 복지사업 운영체계를 개편해야 하는지에 대한 선택이 필요하다. 예를 들어, 2차 재정분권 논의과정에서 논의했던 정부 간 복지대타협을 통해 기초연금사업을 국가사무로 전환하면 지자체 복지부담은 원천에서 해소할 수 있다.

전국 자치구의 주요 복지재정 부담구조를 표준으로 운영할지 아니면 특·광역시 재량영역으로 자율 운영할지에 대한 논의가 필요하다. 예를 들어 대구 달서구와 부산 북구(4.0%)와 비교할 때, 같은 복지사업에 대한 달서구의 구비 부담 비중은 7.5%로 부산 북구보다 높았다(표 9). 「지방재정법」 시행령에 주요 복지사업에 대한 광역·기초 간 분담 비율에 관한 규정이 있지만, 지자체별로 수용하는 내용은 다양<sup>5)</sup>하다. 차등보조를

적용 여부(포함 대상 여부)에 따라 개별 자치구의 재정 분담 규모는 달라진다. 차등화에 따른 변화 비율이 높지 않을 수 있지만, 재정규모가 작은 개별 자치구 입장에서 소규모 금액 변화에서도 재정압박이 상당히 달라질 수 있다.

#### 4. 복지재정 분담체계 개편을 위한 방향

복지재정 분담체계 개편을 위해선 크게 시본청의 재정조정, 자치구 복지재정 확충, 그리고 자치구 행정과 재정의 구조 개편이 필요하다. 먼저, 시본청의 재정조정을 위한 가장 핵심은 광역과 기초 간 지방비 분담 비율에 대한 일관성 있는 조정이다. 현재 사회복지서비스 사업별 재원구성에 관한 분담 비율에 일관성이 떨어진다. 현재 자치구가 진행하는 대다수 복지사업은 구비 부담 없이 국시비를 통해 운영한다. 하지만, 중앙정부의 특정 보조금사업이 자치구 의무지출을 강제하면 구비 부담이 너무 커질 수밖에 없다. 따라서 재원구성과 분담에 관한 광역과 자치구 간 일관된 비율(예: 특정 사업에서 자치구 부담이 최대 5% 이상 시, 광역자치구 재정 의무 지원 등) 설정이 필요하다. 이를 위해서 조정교부금제도를 통한 자치구 복지재정 확충안을 고려할 수 있다.

다음으로 자치구의 복지재정 확충을 위한 전략이 필요하다.

5) 「지방재정법」 시행령 제33조(지방자치단체가 부담할 경비의 종류 등) ① 법 제22조 제1항에 따라 시·도와 시·군·자치구가 각각 부담해야 할 경비의 종류와 부담비율은 사업의 성격, 사업의 효과가 미치는 범위 및 해당 사업에 대한 지방자치단체 간 이해관계를 고려하여 행정안전부령으로 정한다. 다만, 다른 법령에서 달리 정하고 있는 경우에는 그렇지 않다. ② 시·도지사는 제1항의 규정에 따라 행정안전부령이 정한 부담비율(이하 “기준부담률”이라 한다)에 불구하고 시·군·자치구의 재정 형평성 필요하다고 인정하는 때에는 기준부담률 외에 따로 추가부담할 수 있다.

표 9. 부산 복구 주요 복지보조사업 재원 구성

(단위: 백만 원, %)

		부산 복구							
		2015				2021			
		국비	시비	구비	합계	국비	시비	구비	합계
기초 생활 보장	생계급여	36,227	2,818	1,208	40,253	54,360	4,228	<b>1,812</b>	60,400
	의료급여	568	142	-	710	804	201	-	1,005
	주거급여	12,000	933	400	13,333	15,835	1,232	528	17,595
	자활사업 (자활사업 운영 및 지원)	6,944	758	253	7,955	9,163	1,041	343	10,547
장애인 복지	장애수당(기초)	624	268	-	892	943	404	-	1,347
	장애수당(차상위등)	288	124	-	412	328	141	-	469
	장애연금	3,656	1,567	-	5,223	6,229	2,670	-	8,899
	장애인활동 지원	4,582	1,918	-	6,500	11,787	5,052	-	16,839
노인 복지	노인맞춤돌봄서비스 (기본+종합)	772	331	-	1,103	1,913	820	-	2,733
	기초연금	28,172	8,452	<b>1,122</b>	37,746	81,881	16,376	<b>4,094</b>	102,351
	노인일자리확충	1,611	1,611	-	3,222	6,309	6,309	-	12,618
아동 복지	아이돌봄지원사업	950	407	-	1,357	2,312	991	-	3,303
	보육사업 운영 및 지원 (보육서비스 지원)	30,389	15,342	<b>2,353</b>	48,084	31,430	19,217	<b>4,572</b>	55,219
	아동수당	-	-	-	-	11,720	2,051	<b>879</b>	14,650
기타	지역복지서비스투자사업	951	271	140	1,362	1,290	369	184	1,843
합계		127,734	34,942	<b>5,476</b>	168,152	236,304	61,102	<b>12,412</b>	309,818
비중		76.0	20.8	<b>3.3</b>	100.0	76.3	19.7	<b>4.0</b>	100.0

주: 일반+특별회계 당초예산 기준(부산시 내부 자료)

우선, 복지보조사업에서 자치구 부담 수준을 완화할 필요가 있다. 이를 위해 기준보조율과 차등보조율 제도를 조정하여 재정이 취약한 자치구 재원을 보장할 수 있다. 다른 전략으로 시본청과 자치구 간 복지 대타협을 추진해, 자치구 재정 여건과 상관없이 복지사업 운영을 개편하는 방향이다. 복지사업 유형에 따라 사무와 재정을 담당하는 정부나 자치단체를 구분할 필요가 있다. 같은 수준의 복지급여가 보장돼야 하는 기초복지(현금 급여)사업은 시본청에서 직접 수행하고, 지역사회공동체 중심으로 다양한 사회서비스 공급이 필요한 사업은 자치구가 전담하는 방식이다. 이 분담이 이루어지면 현금사업으로 인해 발생하는 자치구 재정부담이 크게 줄어들 가능성이 있다. 보조금사업에서 요구하는 의무지출 부담이 커질수록 자치구 재정부담은 커지고 일반재정 수준은 떨어진다. 같은 논리로 정홍원 외(2020) 연구도 지방정부(광역기초)와 중앙정부 간 복지사무를 유형별로 구분해야 함을 주장했다. 다른 방안은 행정안전부가 담당하는 지방교부세에서 보통교부세를

자치구가 직접 교부 받을 수 있도록 중앙정부의 이전재정 제도를 개편하거나, 자치구 지방세를 확충함이다. 자치구 복지 재원 확충 방안으로 (가칭)자치복지세를 고려할 수 있다.

끝으로 자치구 행정과 재정에 관한 구조 개편이 필요하다. 부산시 경우, 자치구 구비 부담비율은 3.1% 수준으로 낮은 편이다. 낮은 수준에도 불구하고 자치구에서 복지재정부담이 발생함은 사회복지비의 개별 기능보다는 자치구 규모와 재정 구조가 가진 한계에 있다. 다시 말해, 자치구의 작은 규모(인구나 재정 수준)가 재정 취약성을 초래하며, 취약성 하에서 적은 부담이라도 복지재정을 감당하기 어려운 여건을 발생시킨다. 따라서 부산 자치구 간 통합을 통해 인구나 재정규모를 확대할 필요가 있다. 물론 자치구 간 통합은 단순히 행정통합을 넘어 정치영역(지역구 통합)에서 다룰 문제다. 부산시 경우, 원도십 4개 구(서구, 동구, 중구, 영도구)에 대한 통합 논의와 시도가 있다(부산시보, 2017). 하지만 자치구 간 의견 차이가 크고, 통합 방향성에 대한 합의도 아직 끌어내지 못했다.

## IV. 결론과 함의

본 연구는 광역과 기초자치단체 간 사회복지 사무와 재정 분담에 대한 현황을 파악하고 관련 쟁점을 논의했다. 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 따라 대부분 복지사업은 수직체계 속에서 이루어진다. 수직체계에선 정부 계층 간 같은 사무를 담당하도록 업무를 분담한다. 「지방자치법 시행령」이 규정한 사무배분을 살펴봐도 광역과 기초 간 같은 사무 명칭이 중복한다. 왜냐하면 개별 사업의 계획과 집행 그리고 사업관리를 한 정부 단위가 총괄하기보다는 수직체계 안에서 분배하기 때문이다. 이 구조하에선 광역과 기초가 다른 사업을 진행하기 보다는 같은 사업을 관리와 감독은 광역이, 시행은 기초가 맡는다. 중복 혹은 중층 복지사무 분담체계가 직면하는 문제는 중앙정부가 내리는 정책 판단에 따라 사업 범위와 권한을 임의로 설정하고, 동시에 집권과 비효율 그리고 책임소재 간 갈등과 쟁점을 유발함에 있다(이재원, 2021). 물론 완벽한 책임과 전문성을 가진 주체가 전면에서 사업을 운영하는 경우는 드물다. 하지만 현재와 같은 구조와 운영방식은 문제를 초래한다. 비용과 효과성이 떨어지는 경우가 많으며, 정보격차나 도덕적 해이가 발생할 수도 있다. 동시에 사업과 성과가 현실과 동떨어진 평가를 통해서 혹은 상급 기관의 기준과 관점에서만 판단될 가능성도 존재한다. 다층구조 속 사무분배가 직면한 구조와 태생 한계다.

본 연구는 부산광역시를 중심으로 복지재정 분담에 대하여 분석했다. 부산 자치구의 지방세입 규모는 자치구별로 차이가 있었고, 동시에 취약한 세입구조를 지녔다. 자치구 세입에서 보조금 비중이 절대 높은 수준이었으며 자치구별로 비중 차이도 컸다. 부산 자치구 세출예산에서 사회복지비 비율은 60%가 넘었으며 최대 71.3%(북구)를 차지하는 자치구도 존재했다. 부산시 북구는 세출예산의 70% 수준이 보조금이고 사회복지지출이 70%다. 이를 고려하면 세출사업 대부분은 보조금을 재원으로 하는 복지사업이다. 달리 말하면 특정 기초자치단체는 보조금 기반 복지사업을 위주로 구를 운영한다. 이는 특정 기초 자치구가 광역과 중앙정부의 복지사업에 종속되었다고 해석해도 큰 무리가 없다. 부산 자치구에서 사회복지비 비율은 10여 년 동안 지속해서 증가했다. 복지비 비중 추세와는 반대로 재정자립도와 자주도는 낮아졌다. 앞서 말했듯 복지사업비 대부분은 국시비보조사업으로 충당한다. 보조금사업에서 상당 부분은 의무지출 규정이 있다. 이는 사회복지사

업을 운영하는 자치구가 의무로 사업비를 충당해야 함을 의미한다. 의무지출 규정이 있는 사회복지비 증가가 재정자주도 감소에 주요인으로 작용했을 가능성이 크다. 복지사업비 대부분이 국시비보조사업에서 충당함을 고려할 때, 자치구는 중앙정부 혹은 부산시의 복지보조사업을 위해 재정을 지출했다. 즉, 지방비 분담을 위해 자치구는 일반재원을 지출해야 했다. 자치구가 처한 의무지출은 중앙정부의 복지사업을 위한 지방비 징발(동원)로 해석하거나 정부 간 갈등 원인으로 작용할 수 있다.

부산시 자치구 복지비 부담은 다양한 쟁점을 일으킨다. 첫째, 국시비보조사업에서 부산 자치구의 복지비 부담 수준은 3.1%다. 이는 광역이나 타 시도와 비교할 때 높은 수준이 아니다. 낮은 부담에도 불구하고 부산시 자치구 재정압박이 크게 발생하면 자치구 세입 구조나 지출에 대한 분석이 필요하다. 자치구 재정부담은 기초복지에 해당하는 몇 가지 특정 사업에 집중으로부터 발생한다. 2021년을 기준으로 64개 사업에서 14개 사업이 자치구(구군비) 부담의 90.1%를 차지했다. 전체 복지사업이 아닌 특정 사업이 기초의 재정부담을 초래한다고 해석할 수 있다. 따라서 특정 사업을 중심(예: 기초연금)으로 재원부담을 분석하거나 복지보조사업을 위한 재원구성의 적정성에 관한 논의와 전략이 필요하다. 둘째, 사회복지보조사업에서 현금급여사업(예: 기초연금, 생계급여, 아동수당, 장애수당, 영육아보육료 지원 등 사업)은 대부분 사회안전망에 속한다. 이는 자치구 재정 여건과 상관없이 국가 표준으로 보장해야 하는 당위성을 가진다. 하지만 부산시의 경우 국고보조율과 지방비에서 광역과 기초 간 분담비율에서 차이가 있다. 사업 대상자인 취약계층의 안정성을 위해서도 현금급여사업의 재원구성이나 보조율 수준에서 일관성을 유지할 필요가 있다. 셋째, 중앙정부의 제도개편, 기준보조율, 차등보조율에 따라 최근 10년 동안 주요 사업별 재원 증감률은 일정 추세를 확인하기 힘들 정도로 분절적이고 불규칙적이다. 이러한 불규칙성은 자치구가 중장기 재정계획을 일정히 수립하고 운영하기 어렵게 만든다. 다시 말해, 광역과 기초 간 지방비 분담에 있어 기준보조율 관리의 포괄성 그리고 기초복지사업에서 재원분담 기준에서 일관성은 취약하다. 사회복지사업 재정분담이 앞서 언급한 복지사무와 같이 임의·우연·잠정으로 구성되어 있다. 광역과 기초자치체 간 재정부담에 대한 갈등이 항상 존재할 수밖에 없는 구조다. 언급한 한계를 극복하기 위한 사무와 재정 분담체계를 개선해야 한다. 기존 연구에도 불구하고

고 지방정부의 역할에서 광역과 기초 간 기능 분담에 대한 보편 혹은 공통된 이론과 규범은 존재하지 않는다. 다만, 중앙과 지방 간 기능 분담에서 고려한 효율과 형평에 관한 원칙을 준용하여 광역과 기초 간 복지가능 분담 방안을 모색할 수 있다. 이를 고려할 때, 자치구 재정 여건과 관계없이 같은 수준의 복지서비스가 제공되어야 하는 사업은 광역인 시본청에서 담당하고, 지역사회 공동체의 다양성과 가치를 지향하는 사업은 자치구가 전담할 필요가 있다.

본 연구에서 제시한 전략은 합리적이고 안정적인 지역 내 복지재정에 도움을 준다. 하지만 몇 가지 한계와 문제점도 함께 발생할 수 있다. 가장 크게 우려하는 바는 기초자치단체 간 인구구성에 따른 재정차이다. 광역 단위에서 조정교부금제도 혹은 재정을 의무 지원이라는 시도는 필요하다. 다른 지자체도 마찬가지지만 부산도 인구구성 차이(예: 노인 인구)를 보인다. 인구구성 차이는 반드시 사회복지비 비중의 차이를 부른다. 부산의 경우 복구는 사회복지비 비중이 71.4%지만, 중구는 47%에 불과하다. 노인 인구가 많은 복구는 기초연금과 같은 사업이 자치구의 재정을 압박하지만 중구는 상대적으로 압박에서 유리한 구조다. 이때, 광역 단위에서 복구에 제공하는 지원(교부금 등)은 타 자치구 입장에서 차별로 인식할 수 있다. 이는 조세저항과 같은 갈등을 초래할 수 있다. 즉, 기초 단위의 복지재정을 건실화하려는 노력은 기초 간 차이를 완벽히 고려할 수 없기에 차이와 차별인식을 지역에 초래할 수 있다. 두 번째로 복지 타협을 통한 사무분담은 분명 자치구에 유리하다. 즉, 현금급여와 급여 지급과 관리는 광역에서 담당하고 주민의 일상생활 보장과 관련된 사회서비스는 자치구에서 담당하면 행정효율을 향상할 수 있고, 자치구 재정부담도 완화할 수 있다. 또는 현금급여 업무를 자치구 단위로 분산 운영하지 않고, (가칭)부산사회보장센터를 설치해 현금급여 업무를 위탁 수행할 수 있다. 이를 통해 시민 사회보장(급여)에 관한 관리를 효율화, 고도화, 체계화할 수 있다. 하지만 접근성 차원에서 문제를 초래할 수도 있다. 현금 급여를 받는 수급자 대부분은 사회에서 낮은 수준의 자원을 가진 계층이다. 이들 계층은 광역지자체나 보장센터를 이용하여 신청, 민원, 상담 등 행정업무에 한계를 가진다. 자치구(행정복지센터) 공무원이 제공하는 서비스와 접근성이 광역 단위의 행정체계가 제공하는 접근성보다 대부분 클 수밖에 없다. 떨어진 접근성이 증가하면 복지 사각지대가 발생할 가능성도 존재한다. 이상의 논의와 더불어 지방재정과 복지사무 간 운영에 관한

고민이 필요하다. 첫째, 기초복지 재정분담 주체로서 자치구가 가지는 적절성이다. 자치구 재정 여건에 따라 한 개인의 기초복지 수준이 달라져서는 안 된다. 같은 대도시 안에서도 기초 자치구의 재정에 따라 복지수준이 달라짐은 문제가 있다. 물론 자치구 재정과 관계없이 기초복지사업은 진행된다. 하지만, 자치구의 재정 수준에 따라 개별 복지사업에서 차이가 나는 영역도 분명 존재한다. 특히, 요양이나 돌봄 등 노인 보건복지사업에서 비용부담의 주체에 자치구를 포함한다. 따라서 자치구별 재정에 따라 복지수준이나 복지기관 운영(예: 종사자 인건비 지원 등) 수준이 다를 수밖에 없다. 둘째, 광역시 기초 자치구가 자체 재원을 통해 부담하는 복지재정은 10% 미만이다. 90% 정도의 복지비를 중앙정부와 본청에서 국·시비 보조금으로 지원한다. 이 재정분담 구조에서 자치구 복지비 부담 쟁점은 부담 비율 혹은 부담 구조가 아니다. 오히려 자치구 세입 구조의 취약성에서 발생하는 구조한계를 고민해야 한다. 사회복지사업의 국고보조율뿐만 아니라 자치구 자체 수입(지방세)과 조정 교부금제도, 사회복지비의 관계에 국민과 제도 개편의 방향성을 고려해야 한다.

본 연구는 광역과 기초자치단체 간 복지사무와 재정 특성을 분석했다. 또한, 부산광역시를 사례로 두 자치단체 간 복지재정에 발생하는 한계와 쟁점을 논의했다. 연구 결과와 별개로 본 연구가 가지는 한계점도 뚜렷하다. 첫째, 복지사무와 재정에서 중앙정부의 역할을 고려하지 않았다. 비록 본 연구 목적이 광역과 기초 간 복지사무와 재정관계에 대한 분석이지만, 중앙정부가 가지는 역할은 사회복지사업에서 대단히 크다. 본 연구에서 지속해서 언급한 복지보조금(의무지출)이나 교부금에 대한 논의와 결정은 모두 중앙정부 차원에서 일어난다. 복지사업에서 중앙정부와 지방(광역과 기초) 간 관계 분석은 분명 본 연구의 초점을 벗어난다. 하지만 중앙정부가 가지는 지방 복지사업과 주체에 대한 관점과 운영 방향에 대하여 이해하고 분석할 필요는 있다. 왜냐하면 중앙정부가 지향하는 방향에 따라 지방, 즉 광역과 기초 간 관계가 변화할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 추후 연구에서는 중앙, 광역, 기초 간 관계를 아우르는 통합 분석이 필요하다. 둘째, 본 연구는 한 광역시만을 사례로 분석했다. 물론 사례분석은 다수 사례를 꼭 필요로 하지 않는다. 하지만, 재정과 인구 규모가 광역 혹은 기초자치단체별로 다르기에 자치단체별 특성과 차이도 발생할 수밖에 없다. 예를 들어, 서울과 부산 그리고 부산과 강원은 크기나 규모가 너무 다르다. 동시에 서울 강남구와 부산

복구 간 차이도 같은 특·광역시 안에서도 전혀 다를 수밖에 없다. 부산 사례와 비슷한 자치구 간 관계는 다른 지역에서도 존재할 수 있다. 이 존재에도 불구하고 차이가 큰 지자체도 있을 수 있다. 따라서 본 연구에 나타난 광역과 기초 간 관계를 다른 지자체 내 광역과 기초 간 관계로 일반화하기는 어렵다. 이상 한계를 고려할 때, 추후 연구는 정부 간 통합 관계 분석이 필요하다. 즉, 중앙, 광역, 기초 간 복지사무와 재정관계를 분석하고 한계점을 파악할 필요가 있다. 또한, 다양한 사례를 활용하여 지자체 간 차이와 공통점을 파악하는 작업도 사회복지 사무분담과 재정관계 발전을 위해서도 필요하다.

더불어 본 연구가 수행해야 할 다음 연구 방향도 명확하다. 본 연구는 같은 광역자치단체 내 다른 기초자치구 간 차이와 광역과 기초 간 관계에 관한 분석을 시도했다. 추후 연구에서는 다른 광역자치단체 기초자치단체 간 차이를 비교분석을 할 필요가 있다. 이때 분석은 복지재정이나 인구수가 비슷한 기초자치단체 간 비교와 차이가 큰 자치구, 예를 들어, 광역 안에서 의무지출이 가장 큰 자치구와 가장 자치구 간 비교 혹은

재정력이 가장 큰 기초자치단체와 가장 작은 기초 간 비교를 수행할 수 있다. 또는 광역시 내 자치구와 비광역시 광역자치단체 내 기초자치단체(읍면동) 간 비교도 함께 고려할 수 있다. 이상 비교를 통해 본 연구가 가진 일반성 한계를 극복하는 동시에 다양한 기초자치구 간 차이와 한계를 함께 분석할 수 있다. 기초자치단체가 직면한 다양한 복지재정과 사무에 관한 한계를 이해함으로써 지역사회 복지수준을 향상과 발전에 도움이 되리라 생각한다.

오영삼은 미국 Case Western Reserve University에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 부경대학교 사회복지학전공에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 건강과 정보이며, 현재 건강정보, 노인정책, 흡연과 중독 등을 연구하고 있다.

(E-mail: oys503@pknu.ac.kr)

이재원은 서울대학교에서 행정학 박사학위를 받았으며, 부경대학교 행정학전공에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 복지재정, 지방재정, 사회서비스다.

(E-mail: jaewon@pknu.ac.kr)

## 참고문헌

- 김승연 (2019). 지방분권시대 중앙·지방 간 복지사업 역할분담 재정립 방안. 서울연구원 정책리포트 제271호, pp.1-24.
- 김승연, 이슬이. (2017). 사회복지분권화 어떻게 할 것인가: 중앙과 지방정부의 복지사무와 재정을 중심으로. 한국지역사회복지학회 학술대회, pp.87-121.
- 김승연, 하석철. (2020). 사회복지분권화를 위한 중앙정부와 지방정부 간 역할 재정립 방안. 한국지역사회복지학, 73, pp.1-29.
- 김은정. (2020). 문재인 정부 사회복지분권의 방향과 과제. 입법과 정책, 12(3), pp.29-56.
- 김영중. (2017). 우리나라 사회서비스와 민간위탁 제도 연구. 보건사회연구, 37(4), pp.406-442.
- 남석인, 김준표, 손영은, 한상윤, 김세진. (2022). 복지정책 아젠다 개발 연구: 현장 사회복지사를 중심으로. 한국사회복지행정학, 24(1), pp.91-118.
- 박광덕. (2014). 사회복지서비스에 있어서 기능배분 및 권한이양. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, pp.249-276.
- 박지현. (2013). 사회복지분야 국고보조사업 차등보조율 도입이 지방재정에 미친 영향. 한국지방세연구원. pp.1-106.
- 복지로 (2023). 기초연금수급자수. <https://www.bokjiro.go.kr/ssis-tb/wtatga/sociGuaStat/SociGuaStatDetailframe.do?datsNo=56&datsClNo=1071&datsClCrit=WS>에서 2023. 12. 15. 인출.
- 부산시보 (2017). 부산 원도심 주민 60.5% '통합 찬성'. <https://www.busan.go.kr/news/snsbusan01/view?bbsNo=1&dataNo=59380&srchThemeNo=205>에서 2023. 8. 1. 인출.
- 신현중, 현승현. (2021). 사회복지 정책사업의 재정지출에 미치는 영향요인 분석: 경기도 기초자치단체를 중심으로. 한국정책과학학회보, 25(4), pp.35-58.
- 오영삼, 이재원, 김은정. (2018). 복지재정분권의 현황과 국고보조금제도 개편방안에 대한 모색: 노인복지분야를 중심으로. 한국사회복지행정학, 20(2), pp.153-174.
- 이재원. (2022). 사회복지분권화의 논거와 연구동향에 관한 고찰. 한국지역사회복지학, 83, pp.205-233.
- 이재원. (2015). 사회복지분야 국고보조사업에서 국고보조율의 현황 및 운영 특성, 그리고 개편과제. 한국지방재정논집, 20(2), pp.1-34.
- 이재원. (2017). 주민중심 분권형 국고보조금제도 개편과제. 지방세포럼, 32, pp.30-45.
- 이재원. (2021). 재정분권과 정부간 복지재정관계 개편과제. 한국사회복지행정학회 학술대회 자료집, pp.3-27.
- 정홍원, 이은솔, 김희성, 민효상, 조보배, 이신정, 남찬섭. (2020). 중앙, 지방, 광역, 기초자치단체 사회복지사무 분담체계 개선에 관한 연구.
- 주은수. (2017). 기초지방자치단체의 사회복지욕구와 복지노력의 정합성: 지역사회복지계획에 포함된 지역사업을 중심으로. 한국사회복지조사연구, 54, pp.27-50.
- 지방재정365. (2023). 우리 지자체 예산규모. [https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/theme/vslz/sd006\\_th001\\_04.xml](https://lofin.mois.go.kr/websquare/websquare.jsp?w2xPath=/ui/portal/theme/vslz/sd006_th001_04.xml)에서 2023. 8. 1. 인출.
- 채현탁, 박종철. (2017). 지방정부 사회복지 분권화의 과제와 방향에 관한 연구: 지역사회 복지주체의 활동쟁점을 중심으로. 한국지역사회복지학, 62, pp.89-119.
- 최봉석, 조성규, 최환용, 박재윤, 김도승, 윤석진, 구지선. (2015). 국가와 지방자치단체간의 사무구분 및 사무조사 연구. 서울: 행정자치부.
- e나라도움. (2023). 예산 현황: 2023년 중앙부처별 국고보조금 비중. <https://opn.gosims.go.kr/opn/il/il002/getIL002005QView.do>에서 2023. 10. 1. 인출.

# Discussion on the Distribution of Social Welfare Tasks and Financial Burden Sharing between Metropolitan and Local Autonomous Entities:

Focusing on the City of Busan

Oh, Young Sam<sup>1</sup> | Lee, Jaewon<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Pukyong National University

---

## Abstract

We need to propose effective improvements in line with the principle of strengthening the roles of local autonomous entities and expanding their autonomy in South Korea. The purpose of this study is to analyze the allocation of social welfare tasks and the relationship of welfare finance between metropolitan and local autonomous entities. Then, this study proposes new directions for improving these relationships. This study focuses on Busan as a case study to analyze the welfare-finance relations between metropolitan municipalities and their autonomous districts. In this research, differences were observed in the scale of local tax revenues among the autonomous districts (Gu's) of Busan, each displaying a fragile revenue structure. Most spending projects in these districts were social welfare programs funded by subsidies. The proportion of social welfare expenses in Busan's autonomous districts has continually increased over the past decade, while financial independence and autonomy have decreased. The rise in mandatory social welfare expenditures was likely a major factor in the decrease in financial independence. Reforming the welfare finance sharing system requires adjustments to the metropolitan autonomous entity's budget, enhancing welfare finance in autonomous districts, and restructuring administration and finance in those districts. Medium- to long-term efforts and innovations are required to reform the welfare administration and fiscal sharing system in local autonomous entities.

**Keywords:** Metropolitan and Local Autonomous Entities, Social Welfare Tasks, Financial Burden, Welfare Functions, State Subsidies